



**THE 1921 CONSTITUTION
OF THE DEMOCRATIC
REPUBLIC OF GEORGIA**

**LA CONSTITUTION DE 1921
DE LA REPUBLIQUE
DEMOCRATIQUE DE GEORGIE**

The publication is dedicated to the 90th anniversary of the 1921 Constitution of the Democratic Republic of Georgia, 20th anniversary of the Restoration of Georgia's Independence and the 15th anniversary of the Constitutional Court of Georgia.

L'ouvrage est dédié au 90ème anniversaire de la Constitution de 1921 de la République Démocratique de Géorgie, au 20ème anniversaire de la restauration de l'indépendance de la Géorgie et au 15ème anniversaire de la Cour Constitutionnelle de Géorgie.

Batumi 2012

ISBN 978-9941-0-3458-9

The 1921 Constitution of the Democratic Republic of Georgia Looking Back After 90 Years.

La Constitution de 1921 de la République Démocratique de Géorgie. Regard rétrospectif 90 ans après.

Translation from Georgian into French by the "Noe Jordania Institute, Association for the knowledge of the Georgian Social Democracy". Professor Charles Urjewicz, President.

Traduction du géorgien en français par "l'Institut Noé Jordania – Association pour la Connaissance de la Social-démocratie géorgienne". Président: Professeur Charles Urjewicz.

Act of Independence of May 26, 1918, Constitution of Georgia, 1921:

Acte d'Indépendance de la Géorgie, 26 Mai 1918, La Constitution de la République de Géorgie de 1921:

French version: Edition of the Presidency of the Constituent Assembly of the Republic of Georgia.

Version française: Edition de la Présidence de l'Assemblée Constituante de la République Géorgienne.

This publication is prepared by the Constitutional Court of Georgia with the contribution of the Noe Jordania Institute.

8-10, K. Gamsakhurdia avenue, Batumi 6010, Georgia, tel. +99542270099

Constitutional Court of Georgia.

Edition préparée par la Cour Constitutionnelle de Géorgie avec la contribution de l'Institut Noé Jordania.

8-10, av. K.Gamsakhourdia, 6010, Batoumi, Géorgie, Tél: +99542270099

La Cour Constitutionnelle de Géorgie.

www.constcourt.ge

CONTENTS | TABLE DES MATIÈRES

George Papuashvili	5
The 1921 Constitution of the Democratic Republic of Georgia Looking Back After 90 Years	
Act of Independence of May 26, 1918	31
Constitution of Georgia, 1921	33
Georges Papouachvili	77
La Constitution de 1921 de la République Démocratique de Géorgie Regard rétrospectif 90 ans après	
Acte d'Indépendance de la Géorgie, 26 Mai 1918	105
La Constitution de la République de Géorgie de 1921	107

Rarely the emigration reflected aspiration of the nation so vividly, as The Government of the First Republic of Georgia, which emigrated to France proved it able. Georgian historic emigration and Diaspora in France hold great significance with their national and cultural values. The first constitution of Georgia and laying foundation of the unified, democratic, independent state is associated with them. The First Republic of Georgia, during its short period of existence managed to carry out number of important and progressive reforms, which were necessary for laying grounds of the young democratic state. The primary among them was development and adoption of the first constitution. The 1921 Georgian Constitution is based on centuries-old traditions of the statehood of the Georgian nation and their political and national aspirations, principles of recognition of human rights and freedoms and its respect.

The descendants of the Government of the First Republic of Georgia continued their great ancestors' work. The treasure which their ancestors cherished for us in the form of the 1921 Georgian Constitution is especially dear for them. For that reason, Georgian Diaspora in France takes care of this relic and tries to give it a new life. The reason for this is their loyalty to those values, for which their ancestors fought – freedom, democracy and legal state. The main function of this new edition of the First Republic's Constitution serves to once again justify these foundations.

Recent developments in Georgia give us faith that we will bring to an end processes initiated by The First Republic and democratic values will be solidified in Georgia for good.

This new edition of the first constitution of Georgia takes a new dimension, for it is accompanied by a strong will and desire of Georgian nation – to enjoy the country's supreme legal document that stipulates human rights and freedoms, those rights that had been so distinctly and clearly established by the leaders of the First Republic of Georgia.

I greatly appreciate Georgian emigration of France for yet another patriotic deed.

Konstantine Surguladze

State Minister of Georgia for Diaspora Issues

THE 1921 CONSTITUTION OF THE DEMOCRATIC REPUBLIC OF GEORGIA **LOOKING BACK AFTER 90 YEARS**

INTRODUCTION

Establishing a strong system of constitutionalism is crucial for the development of modern statehood and democratic institutions of Georgia. An indispensable prerequisite for this end is the existence of a constitution that ensures the principles of democratic governance, human rights and rule of law. The Constitution of Georgia, adopted on 24th of August, 1995, is an endeavour in this direction. At the same time, we must not forget to analyse those political and legal traditions and documents, which, along with the modern global experience in constitutionalism, lay ground for the present supreme law of Georgia. We must take this into account now and in future as the development of constitution, like the evolutionary process of living organisms, can never fully cease to evolve.

In this respect, the Constitution of 21 February, 1921, 90 years old, is of utmost importance. Soon after its adoption, Georgia was occupied by Russia and the Constitution was suspended. Correspondingly, during the Soviet rule, analysis and evaluation of the Constitution was taboo and only minor works on this theme by foreign and Georgian authors working abroad have been preserved. Having this in mind, we deemed it expedient to once again recall the Constitution of 1921, make a brief analysis and evaluation and publishing it again in Georgian and English languages for interested Georgian and foreign readers.

It is not coincidental that the 1995 constitution in force states in the very preamble that it is based on the historical and legal bequest of the 1921 Constitution and this is an acknowledgement of the political and legal hereditary link between the modern Georgia and the then independent republic of Georgia. The 1921 Constitution symbolises aspirations of Georgia of that time towards the formation of a unified, democratic and independent state. Despite the fact that the country did not have an independent legal and constitutional atmosphere and had languished for more than a century under the Russian empire, authors of the 1921 Constitution managed to create such a legal act which stood out among the post World War-I constitutions in terms of its uniqueness and consistency.

Parliamentary governance system, establishment of local self governance, abolition of death penalty, freedom of speech and belief, universal suffrage (equal right to vote for men and women), introduction of jury trial and guarantying of habeas corpus, as well as many other provisions, were some of the features of the 1921 Constitution that distinguished it among the constitutions of those times, and among the modern European ones too, for progressiveness.

This document adopted by the Georgian legislators in 1921 can unquestionably be considered as one of the most advanced and perfect supreme legislative acts oriented towards human rights in the world for its time i.e. the beginning of the 20th century. It reflects the most progressive legal and political discourse and tendencies underway or yet in theoretical stage in the Western European countries or the US at that time. In the words of Hans-Dietrich Genscher, the former Federal Foreign Affairs Minister of Germany: "At that time it (the 1921 Georgian constitution) already advocated such values as liberty, democracy and rule of law, which the modern Europe is based on currently¹". It is noteworthy that the draft Constitution was highly valued by the delegation members of the Second International while visiting Georgia in 1920, who played an important role in the political life of the European countries.

Ramsey McDonald, a prominent British politician, later twice prime-minister of Great Britain, while speaking about the achievements of Democratic Republic of Georgia in the letter "Social State in the Caucasus", published in the magazine "Nation" on the 16th October of 1920 after his visit, stated: "I familiarised myself with its constitution, its social and economic reconstruction and what I saw there, I wish I could see in my country too²".

¹ Formulation adopted by the 1921 Constitution, *Georgian Constituent Assembly publishing*

² Malkhaz Matsaberidze, "The Georgian Constitution of 1921: Elaboration and adoption", Tbilisi 2008 p. 171

BACKGROUND

Legal culture in Georgia was being formed from the very early stages of its history. The legal works elaborated in ancient times provided for the important issues of the civil, family and criminal law, as well as state structure.

The most ancient compilation of laws that has come down to us is Bagrat Kurapatat's *The Book of Law* that dates back to the XIth century. This compilation of legal acts includes the provisions of criminal law. Many chapters in the book are devoted to legal proceedings and organisation of courts.

Important Georgian legal works were created in the XIII-XIV centuries. Written during the reign of the king George V, The Resplendent, "The Sovereign's Court's Deal" is the most noteworthy of all the legal works of the era. This book, due to its uniqueness, is also called the unified feudal Georgia's constitution³.

Another legal work of importance to the present subject is "Dasturlamali". Its creation laid a solid basis for elaboration of the state law.⁴ It was drafted in 1705-07 by Vakhtang the 6th. Old Georgian legal books were published as a single compilation by the order of Vakhtang the 6th. Dasturlamali reflects the aspiration to develop law⁵. It aimed at regulation of the state governance characteristic of a feudal system.⁶

It is noteworthy that during the 19th century and in the beginning of 20th century, along with the development of the constitutional processes, before the adoption of the constitution, political points of view of Georgian lawyers and politicians were greatly influenced by Georgian public figures and statesmen, like Solomon Dodashvili, Ilia Chavchavadze, Niko Nikoladze, mikhako Tsereteli, Archil Djordjadze and others, who were acquainted with the advanced political-philosophical thinking of not only the Russian empire of that period, but also of Western Europe and Northern America⁷. As they were advocates of modernisation, democratisation and self-determination, they called on Georgia to embark on the road towards Europe⁸.

³ Valerian Metreveli, *The History of Georgian Law*, Tbilisi, 2005, p. 26

⁴ Zaza Rukhadze, "Georgian Constitutional Law", Batumi, 1999, p. 21

⁵ I. Surguladze, "The Sources of History of Georgian Law", Tbilisi, 2002, p. 131

⁶ Ivane Javakhishvili, "The history of Georgian Law", Book 1, 1928

⁷ A. Demetrashvili, I. Kobakhidze, "Constitutional Law", Tbilisi 2008, p. 27

⁸ Stephen Jones, "Socialism in Georgian Colors", Harvard University Press, Cambridge, London 2005, p. 2

A SHORT HISTORY OF THE ELABORATION AND ADOPTION OF THE CONSTITUTION

The Historical period, during which the first republic of Georgia and later the 1921 Constitution were being formed, coincided with a very crucial period in the world history. The major European empires – Austro-Hungarian, Russian, Ottoman and others – were breaking up and smaller nation states were taking their place. In the conditions of chaos caused by the First World War, the ultra left and right political forces put the traditional social-political that include the democratic values of that time to doubt. The economic crisis brought about by the results of the WorldWar-I rendered the socialist ideas rather popular in the whole world and this, in its turn, conduced to formation of communist and later totalitarian-fascist regimes in Europe. They came to power in some countries by using socialist-populist slogans.

After the almost century long annexation of Georgia the successful national emancipatory movement ended with the formation of the first republic, which was to a great extent facilitated by the external factors that include the political and military cataclysms underway in Russia.

It must be mentioned that the leading Georgian political force of the time, Georgian social-democrats under the influence of Russian social-democrats and the external factors, were initially hesitant to declare their full support to the Georgian independence and correspondingly, to the necessity of creating a constitution.

The provisional bourgeois government, which has come to power after toppling the Tsarist regime in Russia as a result of the 1917 February revolution, had no wish whatsoever to let go of the countries comprising the empire that included Georgia, Armenia and Azerbaijan. For this purpose, in place of the institute of the Tsar's vice-gerent in the region, a special committee of Trans-Caucasus was set up on the 6th March of the same year for bringing "law and order" and better arrangement of the region. After the October 1917 Bolshevik *coup d'état* and the dissolution of the Russian Constituent Assembly, the so called "Trans-Caucasian Commissariat" (TC hereinafter) was formed on the 15th November of the same year.

On 10th February 1918, at the invitation of the Trans-Caucasian Commissariat, the TC Seim session which included deputies from Trans-Caucasus was convened – participants of the Russian Constituent Assembly dismantled by Bolsheviks. Karlo Chkheidze, a prominent Georgian social-democrat (formerly the leader of social-democratic faction in Russian Constituent Assembly), was elected the chairman of the Seim. On 22 April of the same year, the Seim established "The Independent Federative Republic of Trans-Caucasus" and declared independence.

⁹ For the details on external factors, see Z. Avalishvili, "Georgian Independence in 1918-1921 International Politics", (written in 1924), Published by "Mkhedari", 2011, pp. 77-90

¹⁰ The full support of the idea of national independence by the social-democrats and N. Jhordania at that time was also pointed out by Geronti Kikodze, the politician of the nationalist sentiment and a prominent public figure. See G. Kikodze: "National Energy" G.Tskhakaia Publication. Tbilisi, 1917, pp. 138-141.

¹¹ It must be noted that May 26 is celebrated as Georgia's Independence Day since 1990

¹² Twelve days later Armenia and Azerbaijan also declared independence

The Federative Republic of Trans-Caucasus had existed only for one month and four days due to various internal and especially external factors.⁹ The Seim declaration was annulled on 26th May of 1918.

It is noteworthy that some months prior to these events, between 19-22 November of 1917, a convention (the so called "National Council") of political parties of Georgia (excluding Bolsheviks, who boycotted the Council) and representatives of public organisations was held, which was chaired by Noe Jhordania, a social-democrat. By this time, with the backdrop of Bolsheviks having come to power in Russia, internal Disputes in the Southern Caucasus and external factors, even the social democrats started to share the attitude of political groups with nationalist sentiments on the necessity to create an independent state (and not to be confined to an autonomous status).

At the backdrop of disorganised social-democratic movement in Russia, Georgian social democrats chose their own path and they supported full self-determination in the national issue. Correspondingly, by the time of establishment of the National Assembly, the whole Georgian political spectrum (Except for Bolsheviks, who did not exert serious influence upon the society) had embraced the idea of independence without serious contradiction or confrontation¹⁰.

It was the abovementioned National Council, which simultaneously to the liquidation of the Trans-Caucasian Republic on 26th May¹¹, 1918, declared independence of Georgia at 5. 30¹². The act of independence, which founded independent Georgian State, declared that "the political form of governance of independent Georgia is a democratic republic". The final article of the act read that before convoking the Constituent Assembly "the rule of the whole of Georgia was assumed by the National Council...", which was later called the parliament of Georgia. The government of the newly created democratic republic had actively started to conduct democratic reforms in different directions and reconstruction of the country from the scratch as well as creation of different institutions¹³.

In 1919, the Constituent Assembly (parliament) was elected by exercising the most democratic suffrage in that period marked by equal suffrage, women's participation in the elections as well as using other democratic elements. Parliamentary governance model that ensures efficient control over the government by the parliament was put to practice. The parliament had adopted more than 100 laws regulating different spheres and some of the measures included recognising private property, creating propitious environment and legislation for foreign investors, introducing agrarian reform, introducing judicial reform, jury trial as well as election of the lower instance judges by the local self governments etc. The crowning glory of the entire process was the adoption of the Constitution. Despite unfavourable external factors, Georgia managed to gain recognition in the international arena. In 1920, it was recognised

¹³ Stephen Jones, On the Anniversary of the Democratic Republic of Georgia, <http://matiane.wordpress.com/2008/08/30stephen-jones> Stephen Jones, On the anniversary of the Democratic Republic of Georgia, <http://matiane.wordpress.com/2009/08/30/stephen-jones-on-the-90th-anniversary-of-the-democratic-republic-of-georgia/>; also see Karl Kautsky, "Georgia: A Social-Democratic Peasant Republic – Impressions And Observations". Chapter IX, 1921. Translated: by H. J. Stenning and revised by the Author. Published: by International Bookshops Limited, London: <http://www.marxists.org/archive/kautsky/1921/georgia/ch05.htm>

de facto by the major Western countries,¹⁵ and in January 1921 – the same states and the League of Nations recognised it *de jure*.¹⁶

The social-democrats represented absolute majority in the National Council (just like in the Constituent Assembly elected by direct vote). It was natural that the government had also been composed of social-democrats. It is noteworthy that the Georgian government of 1918-1920 can be considered as the first social-democratic orientated government in Europe and the whole world¹⁷. Camille Huysmans, a famous Belgian statesman and public figure (later Belgian prime-minister), who visited Georgia in 1920 as one of the members of the Second International, noted in his address to his Georgian colleagues: “You are our hope. Here is the only country which is headed by socialists”¹⁸.

The primary objective of the government of that time was to create an exemplary democratic state in the Southern Caucasus, in spite of the difficulties it was facing. Karl Kautsky, one of the leaders of the European social democrats, when speaking about the successful political, legal and economic reforms launched by Georgian social-democrats, noted that the Georgian democratic road of 1918-1920 had fundamentally differed from the Bolshevik choice – instead of dictatorship and tyranny the country was governed in a democratic way¹⁹. Creation of an exemplary democracy in the Southern Caucasus should have been, to a certain extent, an antidote and an efficient alternative to the Bolshevik tyranny in Russia. In Ramsey McDonald’s opinion: “Currently there does not exist a bigger obstacle for the Bolshevism than the Georgian Socialist government”²⁰.

But in hindsight, this quotation seems a little idealistic as later the Bolshevik aggression against Georgia could not be stopped through confronting it solely by democratic values.

During three years of occupation by Soviet Russia, it was due to the necessity of establishing a democratic society as an alternative to Russian Bolshevism that the government of Georgia had launched speedy democratic reforms and commenced to work actively for working out a new draft constitution based on democratic principles. The task of the new Constitution was to establish a new legal and political regime considering new Georgia’s ambitions. This constitution had to become a symbol of democratic state not only in the region, but in the whole Europe. This factor was very important for the country embarked on the road to restoration of its independence.

Elaboration of the 1921 Constitution was started by the “National Council of Georgia” (the parliament) through the activity of the Constitutional Commission created in June 1918. The Commission consisted of members of different political parties. Initially it was headed by a social-democrat, S. Japaridze.²¹

¹⁵Z. Avalishvili, “Georgian Independence in the International Politics in 1918-1920, (written in 1924) Published by “Mkhedari”, Tbilisi 201, p. 281

¹⁶ibid, p. 260

¹⁷Social-democratic orientation parties may have been in coalitions together with other parties (E.g. in Great Britain, with Liberal Party), but Georgia’s experience is the first in that, that the government was solely composed of one party – Georgian social-democrats

¹⁸Newspaper Ertoba, 1920, 1 October, see M. Matsaberidze, “Elaboration and Adoption of the 1921 Georgian Constitution”, Tbilisi, 2008, p. 170-171

Election of the Constituent Assembly by direct vote and universal suffrage marked by participation of women, absence of property census *etc*, was held on 14-15 February of 1919, and as a result of which Georgian social-democratic party earned the vast majority of parliamentary mandates (109 mandates out of 130). The remaining mandates went to national-democrats, social-federalists and Es-sers (socialist – revolutionaries). It is noteworthy that Bolsheviks earned only very few votes and did not get a single mandate²².

The newly elected Constituent Assembly set up a Constitutional Commission consisting of 15 members, the majority of which were social-democrats. The social-democratic party was represented by R. Arsenidze (Chairman of the Commission), S. Japaridze, P. Sakvarelidze (after Arsenidze was appointed minister of justice, Sakvarelidze became chairman of the Commission), L. Natadze, V. Japaridze, K. Andronikashvili, R. Chikhladze, M. Rusia, G. Paghava, P. Tsulaia; the national democratic party by Sp. Kedia and D. Gvazava; the social-federalists by I. Baratashvili and G. Laskhishvili; social revolutionaries by I. Gobechia; the national party by G. Veshapeli; and the “Dashnaks by T. Avetisian.

The authors of the Constitution, who were mentioned above, had had the experience of studying and working in Europe behind their shoulders, naturally knew the texts of contemporary world constitutions, their underlying principles, and associated work well. Experience in the Constitutional sphere has naturally influenced the Georgian legislators a lot. E.g. common approaches on different issues are tangible when compared to the Swiss constitution of 1874, Belgian constitution of 1831, the United States constitution of 1787, German constitution of 1919, Czechoslovakian constitution of 1920 and French constitution of 1875. Almost all existing Constitutions had been translated into Georgian and published in the press between 1919-1920, and concurrently in various issues of the newspaper “Ertoba”. Members of Constitutional Commission and other Lawyers had also run articles and reviews on the essence of different constitutions.

Process of working on the new draft Constitution had taken the newly created commission considerable time as it endeavoured to study as much of international experience as possible, and also reach a political consensus on important issues. In July of 1920, the draft Constitution was published for the review. And in November of 1920, the parliament started the procedure of its review and adoption.

At the same time, Russia still tried to hamper Georgia’s aspirations to become an independent state. In February of 1921, Soviet Russia occupied and subsequently annexed the country. Beginning of the Russian army offensive had speeded up the adoption of the draft Constitution with certain amendments on 21 February of 1921. By this time, almost all chapters of the constitution had been reviewed and adopted by

¹⁹ Karl Kautsky, Georgia: A Social-Democratic Peasant Republic – Impressions And Observations. Chapter IX, 1921. Translated: by H. J. Stenning and revised by the Author. Published: by International Bookshops Limited, London: <http://www.marxists.org/archive/kautsky/1921/georgia/ch05.htm>

²⁰ R. McDonald, the Newspaper “Nation” October, 1920, see Walter Elliott, Georgia and Soviets, letters to editors, 27, 09, 1924

²¹ Malkhaz Matsaberidze, “The 1921 Constitution of Georgia”, elaboration and adoption, Tbilisi, 2008, p. 56

²² Out of 505 000 constituents Bolsheviks received only 800 votes. See the report of Georgian Constituent Assembly of 11 April 1919, p. 31

the parliament and the article by article review process had already started. But coming out from the existing situation, it became necessary to speedily adopt the whole constitution and represent with it a sovereign country before the world and the enemy. on 25th february 1921 the 11th army of the Soviet Russia occupied Tbilisi and declared Soviet power in Georgia. The government of independent Georgia was forced to move to Western Georgia – the Black Sea town of Batumi. It was in this town, in N. Khvingia's print-house, that the official text of the 1921 constitution of Georgian republic was first published.

OCCUPATION AND ANNEXATION OF GEORGIA

In 1918-1920, Russia had endeavoured a number of times, directly or indirectly²³, to trigger internal chaos on the social grounds, and to ferment ethnic strife in Abkhazia and Tskhinvali and other regions of Georgia. Due to failure of these attempts and complicated internal and external situation in Russia itself, Russia was forced to temporarily withhold its intentions and on 7th May of 1920 signed an agreement with Georgia and recognised its independence and territorial integrity.

However, Soviet Russia managed to occupy and "Sovietise" Azerbaijan (April of 1920) and Armenia (November of 1920). It became evident that despite the signed agreement, soon it would attack the Democratic Republic of Georgia too. Georgian government still hoped that Russia would not breach the 1920 agreement and become discredited before the international community. However, the events took a different twist. In December 1920, at the meeting of the League of Nations in Geneva, Georgia was denied to become a member of the League (at the backdrop of the requirement of support by two-thirds of votes, Georgia was voted in support by 10 members, voted against by 13, 17 – refrained)²⁴. Position of major countries like England and France played a decisive role in determining the membership bid of Georgia. Upon a country becoming a member of the League of Nations, on the basis of the 10th article of its Charter, the League was obliged to protect its member nations against aggression. However, the leading states of the League did not really have the means to realise this in practice, so much so if the aggressor would turn out to be Bolshevik Russia. The members of the League of Nations temporarily postponed the membership issue although they fully supported Georgia's independence and later, in January, the League and the leading states of the West recognised Georgia's independence *de jure*.

After strengthening its positions inside the country and facing no sharp resistance in the international arena, despite international recognition of Georgia, Russia violated the treaty and, with the pretext of

²³ Karl Kautsky, Georgia: A Social-Democratic Peasant Republic – Impressions And Observations. Chapter XII. The Bolshevik Invasion Translated: by H. J. Stenning and revised by the Author. Published: by International Bookshops Limited, London <http://www.marxists.org/archive/kautsky/1921/georgia/ch08.htm>

²⁴ Z. Avalishvili, "Independence of Georgia during 1918-1920 International Politics" (Written in 1924), Tbilisi 2011, Publishing house "Mkhedari", pp. 360-351

²⁵ On the whole, in February – March of 1921, the Russian red army, which consisted of four military corps, simultaneously unleashed an attack in five directions. They dealt two main blows on Georgia from the East (Azerbaijan) and the South-East (Armenia); other three attacks were launched from the North – from the mountains of Caucasus, through the Dariali and Mamison mountain ranges, and by occupying Racha and Tskhinvali regions and invading Abkhazia from the Black Sea side.

supporting the rallying workers who had been instigated by them in the district of Lore, invaded Georgia from the Armenian side in February of 1921²⁵. On 25th of February, the government of the Democratic Republic of Georgia was forced to leave Tbilisi and move to the city of Batumi. Being defeated by Bolshevik Russia, but refusing to capitulate, the last meeting of the Constituent Assembly of the independent republic of Georgia was held on 17th of March.

The Georgian government in exile in France tried by means of internal resistance and support of the Western countries to stop Bolshevik Russia's occupation and annexation of Georgia. Noe Jhordania, addressing international community via the British newspaper, *The Times* (commenting on the invitation of Bolshevik Russia to the international conference in Genoa in April-May of 1922), noted: "Unless Europe voices its concern about the flagrant injustice, with which the government of Soviet Russia treats Georgia, each major country will consider this as a consent to attack neighbour countries and occupy their territories²⁶". But, international situation of that period did not allow for fending off Russian aggression. Major Western countries and the League of Nations had only been expressing their "concern and worry" about Russia's actions²⁷. In 1924, the rising against the Communist regime, with considerable number of people from the Western Georgia, was quashed by military force taking away lives of thousands.

FURTHER DEVELOPMENT OF CONSTITUTIONALISM

From that time on, the "Sovietised" Republic of Georgia had "adopted" four Constitutions (1922, 1927, 1937, and 1978), based on the principles of the Communist party, the soviets and legitimised existence of one party communist system which had nothing in common with the principles of constitutionalism recognized by democratic governments.

In 1990, after holding multi-party elections that ushered in the national-emancipatory political parties, Georgia declared independence from the USSR. The newly elected multi-party parliament made quite a few important amendments to the 1978 constitution and expunged the provisions concerning existence of the Soviet type one party system and other anti-democratic provisions. However, the *military council*, which has come to power after internal confrontation and the civil war, suspended the operation of the amended 1978 Constitution²⁸.

On 21 February 1992, the *military council* of Georgian republic adopted a declaration on restoring the constitution of 21 February, 1921. According to the declaration, the Council considered that legally

²⁶ Noe Jhordania, *The Times*, 21 March, 1922

²⁷ Walter Elliott, a famous British (Scottish) politician, was ironically criticising R. McDonald, the prime minister and foreign affairs minister of that time, because of the fact, that knowing the real situation in Georgia and being one of the first advocates of Georgia's independence and defence of the country against Russian aggression at the beginning of twenties, now, as the leader of the government, McDonald, because of political considerations, preferred to recognise Soviet Russia and be silent on the Georgian issue. See Walter Elliott, *Georgia and Soviets*, Letters to Editors, 27, 09, 1924

²⁸ George Papuashvili, "Presidential System in the Post-Soviet countries: Georgian Example", *Review of Georgian Law*, 1999, third quarter, p. 20

1921 Constitution had not ceased its operation, as in accordance with the 10th article of the Constitution it is valid “permanently and uninterruptedly”. Correspondingly, as the operation of the Constitution had been illegitimately abolished after the occupation of the Georgian Democratic Republic by the Soviet Russia, hence, the restoration of independence by Georgia, stipulated restoration of the 1921 Constitution legitimacy.

This is why the *council* maintained, that “1. Georgian republic, without alterations of the present borders and state-national arrangement (the current status of Ajara and Abkhasia) recognises the supremacy of international legal acts and 1921 Constitution of Georgian Democratic Republic and resumption of its operation taking into account the current reality²⁹.”

Despite the fact that *Military Council* of Georgian republic (which self-liquidated itself on 10th March of 1992 and created the *State Council* of Georgian republic) resumed operation of the Constitution of Georgian Democratic Republic of 21 February of 1921, it did not transpire into practical functioning. This was due to the fact that it did not really reflect the actual political and legal situation of Georgia at that time. All of this meant that a new draft Constitution had to be worked out, which, taking into consideration the political and legal situation of the 1990-s, would create a new constitutional environment.

The parliament elected in 1992 set up a special commission for preparing the concept and drafting a new constitution on 16th February of 1993³⁰. Eventually, instead of updating the 1921 Constitution, the commission elaborated a new draft constitution as revision of the 1921 constitution would have been very difficult 70 years later from its inception, considering new political-legal reality³¹.

On 24th August 1995, Georgian parliament adopted the present constitution, the preamble of which reads that it is based on “... many centuries old traditions of the statehood of Georgian nation and historical legacy of the 1921 Georgian constitution”³².

Thus, despite many vital differences between the present and the 1921 Constitutions, they still have the same legacy, which had been forcefully interrupted for about 70 years by the Soviet Russia.

The 1995 Constitution, by taking into account modern conditions and international experience, has defined fundamental principles of human rights, forms of governance, organisation of state and other crucial issues for the country.

²⁹ Newspaper “Sakartvelos respublika” (Georgian Republic), February 25, 1992

³⁰ George Papuashvili, “Presidential System in the Post-Soviet Countries: Georgian Example”, Review of Georgian Law, 1999, third quarter, p. 22

³¹ In 1992-1995 the law on the “State Authority” was active, which, to fill in the vacuum, was temporarily considered as the so called “minor constitution”

³² In the first version of the constitution adopted in 1995 there were the words “...The basic principles of the 1921 constitution...” now the active amended present version from the 15th October of 2010 is provided

THE STRUCTURE AND LEGAL NATURE OF THE CONSTITUTION

1921 Georgian constitution consisted of 17 chapters and 149 articles. For comparison, the constitution active today consists of 9 chapters and 109 articles.³³

Based on the fact that the 1921 Constitution of Democratic Republic of Georgia had practically not operated, it is hard to say now whether it would have worked or not. In spite of this, article by article study and research of its contents gives us an opportunity to draw interesting conclusions. The importance of these conclusions is not defined solely by historical and legal points of view as the basic principles recognised by the norms of 1921 Constitution and the majority of relationships regulated by it are relevant for the modern constitutional justice too. It is also possible to draw many political-legal parallels between the 1921 and the present constitutions and between the stages of development of Georgia now and then.

It must be mentioned that the 1921 Constitution of Georgian Democratic Republic belongs to the first wave of constitutions drafted as a result of historical evolution of justice. The date of its adoption coincides with the end of the World war-I and the emergence of new states in place of empires like Russian, Ottoman, Austro-Hungarian and others. The countries that adopted new constitutions at that time include Austria, Germany (Weimar republic), Czechoslovakia, Finland, Baltic republics and other European countries.

By its nature, 1921 Constitution can be considered as one of the respectively 'rigid' constitutions, amendment of which entailed intricate procedures. To make an amendment to it, initially it was necessary to obtain 2/3 of votes of the members of parliament, and then for its enforcement this amendment was to be approved by a referendum (Article 24). The draft could only be reviewed 6 months later after its submission to the parliament (Article 6). It is interesting to note that the active 1995 Constitution envisages comparatively simpler mechanisms, namely consent of 2/3 of the members of parliament and commencement of review of the constitutional text in one month's time after its publication³⁴.

The right to initiate revision of the constitution was possible in two cases by the request of no less than half of the members of parliament and 50 000 electors. Altering Georgian Democratic Republic's form of governance could not be a matter for initiating a proposal to revise the Constitution. This was a very important provision; it represented one of the main constitutional mechanisms for protecting democracy. It could not be altered by constitutional or legitimate

³³ As of 15th February, 2011

³⁴ By 2010 amendment to the constitution, in accordance with the norm active from 2013, the procedure of acceptance of amendment to the constitution is slightly more complicated, namely the draft shall still be supported by 2/3 of MP-s, but on two consecutive sessions with the interval of 3 months.

mechanisms. pavle Sakhvarelidze, one of the authors of the Constitution, while substantiating the necessity of the *provision*, noted the existence of similar types of provisions in the 1875 french Constitution (with 1884 amendment) and the portuguese Constitution active in 1917³⁵. It was impossible to question democratic principles with 1921 Constitution, like it happened in Germany after nazis came into power. Many states in Europe (e.g. Germany and Austria) paid special attention to similar provisions only after World War-II, for the fear of restoration of national-socialism and communism.

It is noteworthy that before the adoption of the constitution, its function was fulfilled by “The Act of Georgian Independence” of 26th may, 1918, which consisted of 7 paragraphs. Besides declaring the creation of an independent state, the Act of Independence, among other issues, defined the political form of independent Georgia as a democratic republic, also among other issues – respect for human rights and ensuring their protection. It is true that the Act of Independence is not included into the preamble of the constitution, however it undoubtedly is an itegral part of it. Due to its importance, this Act was re-confirmed in 1919 by the newly elected Constituent Assembly.

It is natural that the social-democratic ideology of that time greatly influenced the 1921 Constitution. Social-democrats had a vast majority in the parliament and the government was also mostly comprised of their rank and file. This was evidently reflected in the text of the Constitution. This was most conspicuous in the provisions on social rights. But on the whole, the views of Georgian social-demo-crats of that time played a positive role for the democratic nature of the Constitution. More so if we take into account that from the point of view of conducting democratic reforms, they considered themselves as the followers of the European social-democracy and strove to share in the democratic values of Europe.³⁶

They tried to pursue socialist ideas through the prism of european democratic values, which ensured human rights and private property³⁷.

Noe Jhordania, while discussing the draft constitution at one of the public party meetings, emphasised the compatibility and inseparableness of social-democratic ideas from democracy. He also observed that social-democrats “...Set a certain bright goal for the state - transformation of society on social grounds. But for fulfilling this goal we must by all means go through certain political-economic stages. We cannot bypass these stages nor take a leap forward, history does not allow this...”, “Bolsheviks endeavoured to jump from the lower to the higher stage, take one jump from the older regime to the

³⁵ P. Sakvarelidze, Discussions of Draft Constitution, Georgian republic, February 1920

³⁶ Stephen F. Jones, Socialism in Georgian Colours, Harvard University Press, Cambridge, London, 2005, p. 61

³⁷ Ibid, p. 283

realm of socialism, bypassed democracy, cheated history... By denying democracy they achieved not socialism, but vandalism³⁸.

The members of the Second International delegation, Vandervelle, Renodel, McDonald, Shaw, Snowden, De Bruke, Ingels, Marques, Hausman and others who visited Georgia in the autumn of 1920 got acquainted with the draft constitution, valued it highly and commented and opined on it to the representatives of Georgian authority. A little later, Georgia was visited by Karl Kautsky, one of the prominent representatives of Socintern and social-democratic movement of Europe, who stayed here for a little less than three months. The draft constitution impressed him highly³⁹.

THE BASIC HUMAN RIGHTS STIPULATED BY THE 1921 CONSTITUTION

The constitutional provisions reflecting human and citizens' rights can be considered the greatest achievement and the prominent symbol of progressiveness of the 1921 constitution of Georgian Democratic Republic.

The spirit of 1921 constitution attests to the fact that by adopting it its authors tried to establish a rule of law or if we use the term of that time "rule of right", when the traditional human and citizens rights are based on the principle of individual liberty.

Articles 25 and 26 of the Constitution provide very interesting and liberal approach to human rights for that period, which define the principle of *habeas corpus*, i.e. inadmissibility of detaining a person without trial.

Moreover, unlike in other democratic countries of that time, the abovementioned provisions provide specific and shortest terms for bringing an arrested person before a court. More concretely, an arrested person had to be brought before a court within 24 hours of arrest, but as an exception this term could have been extended for 24 hours more (48 hours in total). Besides, a court was given 24 hours to either remand an arrested person to prison or release him immediately. It must be mentioned that the present Constitution provides with similar terms.

It's noteworthy that death penalty, as the highest measure of punishment for any category of a crime, be that during peace or times of war, was abolished by Article 19 of the 1921 constitution.

³⁸ "Social-democracy and organization of the state" – speech of N. Jhordania, delivered at the Tbilisi party meeting on August 4, 1918, p. 5

³⁹ Malkhaz Matsaberidze, "1921 Constitution of Georgia, elaboration and adoption", Tbilisi, 2008, p. 170

Its inclusion into the Constitution represented one of the unprecedented humane legal acts in the world of that period. Some European countries, like Belgium, Lichtenstein, Norway and Luxembourg, abolished death penalty in the XIX century⁴⁰. But in the majority of cases, death penalty as the highest measure of punishment was not totally abolished; it was abolished mainly for particular crimes and by legislative acts and not on a constitutional level⁴¹. Hence, the provision in 1921 Constitution of Georgia was not only on par with the legal standards and requirements of the civilised world of that period, but also was distinguished for rather innovative approaches.

Like other democratic Constitutions of that period, freedom of belief and conscience was upheld (Article 31). The Constitution separated the church from the state. Article 144 of the Constitution practically banned financing the church from the state budget. The present Constitution also separates the church from the state, but at the same time acknowledges a special role of the Orthodox Church in the Georgian history⁴².

Political rights of citizens were also widely covered in the Constitution. It is worthy to be noted the freedom of speech and printed media (Article 32), abolition of censorship and freedom of assembly (Article 33). Chapter three also guaranteed the liberty of labour (Article 36) and the right of labourers to strike (Article 38). The rights to individual and collective petitions were separately provided for (Article 37).

Article 45 stipulated that “the rights and guaranties enlisted in the constitution do not deny other guarantees and rights which are not enlisted here, but are taken for granted due to the principles recognised in the constitution”. In this respect, Article 39 of the present Constitution of Georgia, which contains a provision with similar content, needs to be noted. This once again underscores the inherent link which exists between the main principles of 1921 constitution and the present constitution of Georgia. At the same time it must be mentioned that this provision is similar to the IX amendment in the US Constitution and presumably origins of its inclusion stem from there.

The 1921 constitution is one of the first documents in the world which reflects citizens’ socio-economic rights, which is not surprising given that social-democrats were heading the government. At the same time Georgian legislators, naturally, were aware of how the communist rulers in Russia had been lavishly distributing populist, social promises, and it was probably not desirable to “lag behind” the Bolsheviks in that respect.

The constitution stipulates unprecedented and due to severe economic hardship hard to be implemented and in some parts unrealistic guarantees for that period, such as free obligatory primary edu-

⁴⁰ See, J. Khetsuriani, “From Independence to Legal State”, Tbilisi, 2006, p. 176

⁴¹ Under to 22 paragraph of the 3 article of the 1911 Portuguese Constitution death penalty was abolished for all categories of cases, just like in Georgia, during peaceful as well as war times, and in accordance with 18th article of 1866 Romanian constitution the mentioned measure of punishment was abolished only for the peaceful time. The abovementioned records had practically been the first constitutional regulations before the Georgian precedent. http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/Const_1911.pdf, <http://www.constitutia.ro/const1866.htm>

cation (Art. 110), food, clothes and hats and school items for socially vulnerable children. They were to be helped in employment by the state or granted the social benefit in the form of insurance (unemployment insurance). Working hours per week were restricted to 48 hours (Art. 123). The constitution also ensured protection of labour rights of women and minors. At the same time, violation of the labour code by an employer was punishable by criminal law ((Art. 127).

We must mention constitutional regulation of property rights. Under Article 114 of the Constitution, forceful expropriation of property or restriction of private enterprise could only be done for the state or cultural necessities and that only by abiding by the rules defined by virtue of the law. In case of deprivation of property, relevant compensation was to be paid, unless the law stipulated otherwise.

Articles 115 and 116 of the Constitution carry a rather ultra-socialist tinge. Namely, the state was authorised to “Nationalise through legislation any industrial or agricultural branch and production, which was worth it”. Also a matter of special concern of the state was the protection of products of the labour of small entrepreneurs – a farmer, an artisan, a household worker – from the private exploitation.

GOVERNANCE SYSTEM

We can group the governance system defined by the first Constitution of Georgia together with the European type of parliamentary systems popular by that time, albeit with many peculiarities.

E.g. we cannot say that all three branches of the powers were equally balanced, as its structure did not incorporate perfect impact mechanisms of the government on the parliament or vice versa... The peculiarities of the governance system, which distinguished it from other parliamentary systems of that time, were: non-existence of president’s (or monarch’s, in case of constitutional monarchy) neutrality, establishment of only the individual responsibility of the government; impossibility to dissolve parliament by the government in case of crisis etc.

The authors of the Constitution attempted to merge the Swiss type of direct popular democracy with the elements of representational parliamentary system⁴². Pursuance of popular sovereignty principles in the constitution was all the rage, which was probably influenced by Rousseau’s ideas and Swiss democratic experience. More precisely, in accordance with Article 52 of the Constitution, the principle of popular sovereignty was laid down – “Sovereignty belongs to the whole nation”. The authors of the

⁴² Article 9 of 1995 Constitution

⁴³ For discussions of this issue see P.Sakvarelidze, “Georgian Republic”, 4th of February; also see N. Jhordania, “Social Democracy and Organization of Georgian State”, Speech delivered on 4th of August, 1918, p. 14-17

Constitution were aware of the unrealistic character of absolute implementation of this principle, which can be seen in retaining the principles of representational democracy in the framework of a parliamentary republic, although they tried to keep the parliament and other state institutions under certain “surveillance” and “control” by the popular sovereignty, which manifests itself in various provisions of the Constitution.

THE LEGISLATURE

Under Article 46 of the Constitution, the parliament of Georgia was elected on the basis of universal, equal, direct, secret and proportional suffrage for the term of three years. This provision was rather progressive for that period. It reflected all the principal characteristics of the modern democratic election systems. Women’s equal suffrage with men was especially important. It is noteworthy that before the adoption of 1921 Constitution, the rules of conducting elections were regulated by the provision of “Constituent Assembly Elections”⁴⁴ adopted by the *National Council* of Georgia on the 22nd of November 1918, under which men and women above 20 years of age were granted the right to participate in elections on equal footing.

The progressive character of this measure is pointed out by the fact that the congress of the United States proposed the constitutional amendment (s.c. XIX amendment) on women’s suffrage rights only on the 4th July of 1919⁴⁵ and it became operational only on 18th August of 1920. It must also be taken into account that out of 48 states, by 18th August of 1918, this amendment was passed only by 36 states. Women in Germany⁴⁶ and Austria⁴⁷ have been enjoying equal suffrage only since 12th November of 1918. In the United Kingdom, women from 30 years of age were given the right to participate in parliamentary elections only from 6th February, 1918 (at the same time property census was considered)⁴⁸, where as men were eligible to vote from 21 years of age and the voting age of men and women has become equal only from 1928⁴⁹.

Swiss women have managed to fully participate in elections only on the basis of the amendments made during the referendum held on 7th February of 1971⁵⁰.

The 1921 Georgian constitution stipulated election of the parliament only on the basis of the proportional system. One can consider that a certain precondition for this was that party system in the country was quite well developed, which provided the possibility for the efficient functioning of this kind of electoral system. It was also natural that such election system facilitated promotion of parties’ image and

⁴⁴ See Compilation of legal acts of Georgian Democratic Republic, 1918-1921, Tbilisi 1990

⁴⁵ <http://lexis.com>

⁴⁶ The Decree of 30th November, 1918, on elections of the Constituent Assembly. Verordnung über die Wahlen zur verfassunggebenden deutschen Nationalversammlung vom 30 November 1918

⁴⁷ The law of 12th November, 1918 law on German-Austrian state and governance forms. Gesetz vom 12. November 1918 über die Staats und Regierungsform von Deutschösterreich. *Staatsgesetzblatt in retrodigitalisierter Form bei ALEX – Historische Rechts- und Gesetzestexte*

their ability to wield more influence on the political stage. The authors of constitution thought that proportional system would better ensure more adequate representation of different groups and layers of population in the parliament than the majority system.⁵¹

Parliament was viewed as the supreme body of the country, though just like with the principles of constitutionalism, it was defined that it would act as a “Sovereign of the state” within the limits of the constitution and for balancing the so called parliamentary supremacy. The parliamentary authority was restricted by the constitution itself in the first article in which (the constitution) this was pronounced as the “main law”, also by popular initiative and referendum.

The tenure of the parliament in the constitution was defined as three years. According to the 1921 constitution, nobody could either convoke or dissolve the parliament, not even the government (more so, that the institutions of monarch or president did not exist). As the constitution did not provide for the institution to disband the parliament, it is logical that the constitution itself defined (Art.51) the obligation to appoint parliamentary elections at one and the same time (autumn). Definition of the date ruled out the possibility of leaving the right to declare elections in the sphere of discretion of the governmental branches. After each three years, the newly elected parliament was to commence its work on the 1st of November. The *constitutional commission* noted that “the composition of parliament is changed through new elections, but its operation is constant; like the ruler of the country its operation is uninterrupted. This is why it does not dissolve by itself nor any other force has the right to dissolve it.”⁵²

According to the 54th article of the constitution, the parliament’s discretion covers legislative activity, discharging management of the armed forces, declaration of war, signing armistice, trade and similar agreements with foreign states, discussing amnesty issues, approval of budget, taking internal or external loans as well as overall control of the executive government.

The 1921 constitution provided for the inviolability of a chief characteristic of modern parliamentarism (Art. 48), as well as banning the activities incompatible with the office of a member of parliament.

The 59th article of the constitution provided for the accountability of the government to the parliament, among them the possibility to query and put up an investigative commission.

In spite of the fact that the regulatory constitutional norms of parliamentary organisation and authority were quite progressive for that time, they still lacked viable mechanisms of political crises resolution,

⁴⁸ Representation of the People Act 1918, <http://www.parliament.uk/documents/upload/1918-rep-people-act.pdf>

⁴⁹ Representation of the People (Equal Franchise) Act 1928, <http://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/g01.pdf>

⁵⁰ Frauen Macht Geschichte: frauen und gleichstellungspolit. Ereignisse in der Schweiz 1848-1998, 2 Mappen, 1998-99, S. Hardmeier, Frühe Frauenstimmrechtsbewegung in der Schweiz, 1997, Y. Voegeli, in: Historisches Lexikon der Schweiz Schwabe, 2008

⁵¹ Giorgi Gvazava, “basic principles of constitutional rights”, Tbilisi, 1920, p. 23-25

⁵² Malkhaz Matsaberidze, “The political Concept of the 1921 Georgian Constitution”, Tbilisi, 1996, p. 81

which should have reflected them in the right to dissolution of the parliament. Although large discretion of the parliament pointed to the aspiration of Georgia of that time to develop fully-fledged parliamentary democracy in the country.

THE EXECUTIVE

Under 1921 constitution, the structure of the executive was based on the principle of government's responsibility and obedience which is a characteristic of parliamentary system ("The Principle of Obedience"), which was taken from the Swiss system, the closest system to democracy.

The supreme executive government – the government of the republic represented a panel accountable to the parliament.

While working out the chapter on regulating the structure and authority of the executive, the Constitutional Commission actively discussed the issue of introducing the presidential institution. It was supported by national-democrats⁵³.

E.g. Grigol Lortkipanidze noted that introduction of the presidential institution " was utterly scholastic and dogmatic... If there is a place anywhere where a president with sufficient authority is needed, then this place is Georgia, which today is struggling for reunification⁵⁴".

The majority of social-democrats were against the introduction of presidential institution. Essers and Federalists did not support it either. In the opinion of the opponents of president's institute, by introducing this office the whole power would end up in the hands of one person, which would jeopardise establishment of democratic rule in Georgia. Members of the *commission* used to say that the president of USA had more power than the king of England. The presidential system was not introduced due to a number of factors: 1) Russian monarchy had collapsed just a little while before and because of the recent negative experience and the leading parties' negative attitude towards it. There was a lingering fear and wariness against establishment of unilateral rule. 2) A more collegial form of governance was established among the Social-democrats, who had many leaders among them (Jhordania, Ramishvili, Chkhenkeli, Tsereteli, Chkheidze and others), and thus, as the leading political force, did not feel it expedient to rely on one leader, 3) At the same time, Noe Jhordania, the leader of the party, despite his influence in the party, as it turns out, was not a very charismatic person and having heeded the negative attitude of the party towards this

⁵³ G. Gvazava, "The Main Principle's of Constitutional Right", Tbilisi, 1920, p. 54

⁵⁴ Gr. Lortkipanidze, "Political Will (Roads of development of Georgia)", 1925, p. 275

issue, personally came out against the introduction of president's institute, which, eventually turned out to be one of the most decisive factors, if not the most decisive, against its introduction.

It must be noted here that not a single member of the Constitutional Commission of that time, nor national-democrats, had made a proposal on restoration of Georgian monarchy which was absent for more than a century. When speaking about the debates on the form of the executive stipulated in 1921 constitution, we can draw parallels with the discussions held during the adoption of 1995 Constitution and during the amendments to the same constitution in 2004 and 2010. The initial version of the 1995 Constitution provided for purely presidential governance-management system, the so called "American Model". After the amendments of 2004, presidential model was replaced by semi-presidential model, in which president retained substantial authority from the point of view of influencing executive government. The amendments of 2010 brought semi-presidential system closer to parliamentary model and distanced the president from the Executive even more.

The 1921 Constitution, albeit having certain peculiarities, definitely envisaged existence of parliamentary system. Which of the constitutional models of governance from the ones enumerated above is more justified in terms of social-economic as well as internal and external factors of the relevant periods is a matter of additional research for future historians, political scientists and attorneys.

Under 1921 Constitution, the government was headed by a chairman who at the same time was a supreme representative of the republic and was elected by the parliament. Under Article 67 of the Constitution, a person could be elected to the office of chairman twice only. (It is to be noted that the initial version prohibited re-election of the chairman). This restriction was criticised by Kautsky when he was in Georgia in 1920. In due course such a harsh restriction, which no other parliamentary system was characterised by, would have become problematic and triggered relevant amendment.

Under Article 70 of the Constitution, the chairman of the government was granted the rights characteristic of the head of state (the president) – e.g. appointment of ambassadors, representation of the state, discharging armed forces during threats – but for not more than 21 days, after which parliamentary permission was required.

Whatever concerns the remaining members of the government, the ministers (Article 68) were appointed ("invited") by the chairman of the government who were approved by the parliament. Based

⁵⁵ M. Matsaberidze, (1921 Constitution of Georgia, Elaboration and Adoption) Tbilisi, 2008, p. 171

on the Article 69 of the Constitution, ministers had no right to work in any other office. Two exclusions from the principle of total incompatibility had been allowed for: combining membership of parliament and the position of the “voter” in the local self-government.

In the opinion of the *Constitutional Commission*, implementation of the principle of individual responsibility represented a guaranty of the government’s stability. Namely, denying vote of confidence with respect to an individual minister would not cause the resignation of the whole cabinet. In their opinion thus Georgia would have avoided frequent governmental crises caused by the collective responsibility of the government, which is characteristic of parliamentary regimes (as an example they frequently alluded to governmental crises erupting in France and England).

Hence, Article 73 of the Constitution defined individual responsibility of the ministers. This Constitution did not provide for the government’s collective solidarity, a characteristic of classical parliamentary systems. By establishing the principle of individual political responsibility, individual dismissal of each minister by the parliament did not cause resignation of the chairman of the government. The chairman of the government had a deputy (Article 71). This must have served as a guaranty that in case of personal dismissal of a chairman of the government, the government would not stop functioning.

Article 75 Article of 1921 Constitution to a certain extent envisaged impeachment procedures, namely, in case of the breach of the Constitution by a chairman or members of the government, the parliament was authorised to institute proceedings against them.

As we can see, unlike the parliament’s, the Executive’s competencies were less developed than this could be the case during the existence even of parliamentary conditions. The chairman of the government practically enjoyed president’s authority, but in a more restricted way. The tenure of the chairman of the government was also quite restricted (1 year). At the same time, he could be elected only twice. By the Constitution, the government did not have a legislative initiative which can be considered as a shortcoming of the Constitution as government should have had a possibility to initiate legislative proposals in the parliament for carrying out necessary governmental policies for the country.

Besides, the mechanism of individual responsibility stipulated by 1921 Constitution considerably differed from the similar institutions of other parliamentary countries. Non-existence of the institutions of the upper chamber of parliament and president (or monarch) who could fill in the governmental vacuum during crises can be considered as one of the reasons due to which introduction of government’s collective responsibility and its dissolution during crises had not been taken into account.

FINANCIAL CONTROL

Article 8 of 1921 Constitution defined the institute of “State Control”, identical to the current Chamber of Control, the function of which comprised to exercise control of the execution of the state budget, appropriate spending of budgetary means by governmental and local self-governance bodies.

The head of the abovementioned agency was elected by the parliament, independent from the government, and accountable to the parliament.

It’s interesting to note that such an institution had already existed in Democratic Republic of Georgia since 1918, prior to the Constitution. The bases of its activity were defined by a special law of the National Council (The Parliament) of 6th December, 1918⁵⁶.

TERRITORIAL ARRANGEMENT, LOCAL SELF-GOVERNANCE AND NATIONAL MINORITIES

In terms of territorial arrangement of the state, the 1921 Constitution recognised “Integrity of Georgia”. This was a unitary state which recognised autonomy of some parts – a kind of asymmetric unitary system. It is noteworthy that the majority of parties represented in the parliament, among them the Federalists, supported the unitary model. One of the reasons for this was that in the conditions of unitary system, the existence of autonomies and establishment of strong self-governance were envisaged. According to the 107th article of the Constitution, the integral parts of Georgian republic – Abkhazia (Sokhum region), Muslim Georgia (Batumi region) and Zakatala (Zakatala region) were granted the right of local, autonomous governance.

Under the provision on the “Autonomous Governance of Abkhazia” worked out by the *Constitutional Commission* (which was to be adopted after the beginning of operation of the Constitution), the following were subject to the autonomous governance of Abkhazia: local finances, public education, local community and town governance, magistrate and court institutions, safeguarding individual and public order, administration, public health, roads of local importance, local budget and generally “all cases, which are transferred to the Abkhazian People’s Council by the law of the republic”.

Worthy of mention are also the issues of local self-governance regulated by other democratic provisions of the Constitution on the rest of the territory of Georgia. Under Article 101 of the Constitution,

⁵⁶ Compilation of the Legal acts of Georgian Democratic Republic, 1918-1921, Tbilisi 1990, p. 112

self-governance bodies were elected by “universal, direct, equal, secret and proportional suffrage”. Thus free and direct elections were ensured at all levels in Georgia of that time. The authors of the Constitution paid great attention to constitutional guaranties for efficient self-governance as well as to the fact, that “Democratic republic is based on the principle of political self-governance by people”⁵⁷.

It is important that the issues concerning self-governance were regulated by the Constitution itself (the supreme act) and not by the on-going legislation. This is a welcome fact as during the adoption of the European Charter “on Local Self-governance” of the European Council from 15th October, 1985⁵⁸, this issue was rather problematic and was reflected in the text of the Charter. Under Article 2, “the principle of local self-governance shall be recognised by internal legislation and **if possible, the Constitution**”. By the 1980s there had not existed a consensus around this issue and this might have influenced such careful wording in the relevant provision of the Charter. Hence, this circumstance once again underscores the merit of the first Constitution of Georgia and its legal finesse.

Under Article 98 of the Constitution, the functions of local self-governments were defined as management of cultural, educational and economic activities mainly within a given territory. Local self-government was authorised to, in the framework of its competence and in accordance with the rule established by law, to issue “binding decrees”. The central bodies of government were authorised to block these decrees and ordinances if they contradicted the law, but the issue of their validation was by all means to be decided by court.

During the elaboration of the 1921 Constitution, the most important task was the formulation of constitutional rights and guaranties of the national minorities. The rights of national minorities were reflected in the 14th chapter. All representatives of national minorities were granted the right to study and develop in their own languages as well as to establish their self-governments and unions. To protect their rights, also by means of unions, they were authorised to appeal to the court.

THE JUDICIARY

Despite devoting comparatively smaller chapter to this issue, the Constitution elaborated rather positive provisions in connection with the Judiciary. At the same time it was defined that the details concerning court arrangement and organisation would be regulated by relevant legislation. Thus, this was probably one of the reasons as to why comparatively few regulating provisions were reflected in the Constitution.

⁵⁷ The Chairman of the government, Noe Jhordania’s speech, Constituent Assembly, the Session of 1 December, newspaper, Republic of Georgia. 5 December of 1920

⁵⁸ Ratified by the #515 - II Decree of Parliament of Georgia, from 26.10.2004

Article 76 of the Constitution established that there existed only one Supreme Court on the whole territory of Georgian Republic. The senate, which was elected by the parliament, represented a court of cassation. The Constitution ruled out creation of a provisional court, which was not a part of the judiciary.

The Constitution warranted the principle of independence of judiciary from government. It was impermissible to abrogate, alter or suspend a court ruling by legislative, executive or administrative bodies. The Constitution also advocated the principle of public hearings of cases.

The Constitution provided for the establishment of a jury for hearings of especially important cases. Introduction of this institution was a major step forward and ensured participation and involvement of public in administration of justice. The Constitution of 1995 has not provided for this institution until relevant amendments were made to it in 2004. This fact once again points to the shrewdness and progressiveness of the legislators of that time, as 80 years later this issue has once again become actual and modern legislators have once again reverted to it.

It is interesting that the legislation regulating court arrangement and organisation, and jury procedures had been adopted by the State Council and later by the Constituent Assembly between 1918-1921, prior to the adoption of the Constitution by the parliament⁵⁹.

CONSTITUTIONAL REVIEW

The notion of constitutional review is to a certain extent provided in Articles 8 and 9. It underscores the principle of constitutional supremacy: "No law, decree, order or ordinance which contradicts the provisions and the purport of the Constitution can be issued". The abovementioned provisions unequivocally show the necessity to establish relevance between the Constitution and the legal acts existing before adoption of the Constitution and the legal acts issued after its adoption, which would have been impossible without exercising constitutional review. But the 1921 Constitution did not provide for a body of constitutional review, similar to a constitutional court in classical understanding of this institution and its regulatory functions and authority as was done in Austria and Czech Republic in 1920. It must be noted that the government, as it turns out, had already exercised some constitutional review leverage. Under "B" sub-paragraph of Article 72, one of the competencies of the government was "scrutiny and enforcement of the Constitution and laws". Although it's logical that such a function must be under the competence of court. It's interesting that only the court had the right to repeal the acts of local self-governments (Central bodies had only enjoyed the right to suspend these

⁵⁹ See The Compilation of Legal Acts of Democratic Republic of Georgia, 1918-1921, Tbilisi, 1990

acts and appeal to the court by submitting the request for repeal of these acts). Hence, we can conclude that though in such a case full constitutional review was not exercised, full court scrutiny of legitimacy of legal acts was carried out, which manifested itself in examining the relevance of legal acts issued by self-government bodies against the law by court.

This is also corroborated by the function of the Supreme Court, the senate, stipulated in Article 77, which is obliged to “scrutinise how the law is abided by”. The law on the *provision on the senate*, adopted on 29th July, 1919, defined that the senate was obliged to scrutinise how the law was abided by and examine the legitimacy of acts of all the governmental institutions, high ranking officials and local self-governmental bodies and in case of aberrations from the law the senate was obligated to either suspend or repeal them. One more function of the senate was resolution of disputes between the state bodies concerning their competencies.

Because the Constitution abounded in ideas and principles necessary for administering constitutional review, we can conclude that establishment of such a separate constitutional body in future or granting the function of constitutional review to general courts would have been logical had the independent Georgia not been forced to cease to function.

It is also noteworthy that such a concept was not alien to Georgian legislators. Giorgi Gvazava, a national democrat and one of the members of the *Constitution Elaboration Commission*, noted, that: “There is only one case, when a citizen has a right not to abide by law. Such a case is called **disputing constitutionality of the law**. A citizen has a right to lodge a claim with a court on the constitutionality of the law which restricts his liberties or threatens him with such a restriction. The court is obliged to review this case and if it deems that the plaintiff’s claim is well grounded, it can reject the law and not guide itself by it in deciding the case⁶⁰.”

Gvazava, who was well aware of the constitutional review mechanisms of Western Europe and the United States also noted, that: “The court is obliged to defend the Constitution, as the main law, and reject all new laws which contradict it. Such right of review is enjoyed by the court in the USA...⁶¹”

Popularity of the concept of *constitutional review* in political and legal circles of Georgia of that time is emphasised by the views of K. Mikeladze, one of the famous public figures and attorneys. He expressed

⁶⁰ Giorgi Gvazava: “Basic Principles of Constitutional Right”, Tbilisi, 1920, p. 97

⁶¹ Ibid, p. 76

these views in his work on the process of elaboration of the Constitution. Drawing mostly on the United States' experience, he maintained that the role of a court must be more than just hearing cases "... reviewing laws elaborated by legislative bodies in terms of their compatibility with the Constitution"⁶²

CONCLUSION

Thus, the analysis of 1921 Constitution once again proved the importance of this act. As the main law of an independent democratic state, it established representational democracy as well as the system of democratic governance based on popular sovereignty by ensuring an independent judicial system. The provisions on human rights created the most progressive European mechanisms oriented towards protection and guarantying human rights.

At the same time, this document reflects democratic aspirations of the Democratic Republic of Georgia, which could have earned our country an important place in the civilised world. Though in the conditions of occupation and following annulment the 1921 Constitution ceased to operate, it played an important role in terms of political and legal development of modern Georgia.

Unlike the tyranny of Bolshevik Russia, the adoption of the 1921 Constitution is a sort of crown for the democratic and civilised ways for democratic Georgia. While trying to substantiate this choice, Noe Jhordania (Chairman of the government of the Democratic Republic in 1918-1921) who had a premonition about Bolshevik Russian occupation of Georgia, noted: "And if we do not achieve our goal and fail, one thing will be sure, and impartial history will attest to it – that we had been going in the right way and done what we could"⁶³.

George Papuashvili

The President of the Constitutional Court of Georgia,
Professor, Ilia State University, Tbilisi, Georgia

⁶² K. D. Mikeladze, "Constitution of Democratic State and Parliamentary Republic, some Considerations on Elaboration of Georgian Constitution". Tbilisi, 1918, p. 47

⁶³ Noe Jhordania, "Social-democracy and the State Organization of Georgia" 1918. Tbilisi, p.32



საქართველოს დამოუკიდებლობა

საქართველოს დამოუკიდებელი ერის, — აწმუელი პარლამენტი, თანხრობი, სეოცილითი, ფარული და პრო-პარტიონალური საბრძოლო სისტემი რიგი სქესი მოქალაქეთა მიერ, — თვის პარტიულად სდომარე 1919 წ. მარტის 12-ს, ქვერის და იმეროიის წიხსუ აღიარებს, რომ იხ საგუბით იღებს და აღსტურებს საქართველოს ერთეულ სახოს მიერ 1918 წ. მაისის 25-ს, სამეფლეს 5 წ. და 10 წ. თილისში გა-შეხვევილს საქართველოს დამოუკიდებლობის შეტყუ აქტს:

საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტი

1) მთელი საქართველო სხვი სეგზელ უკეთია შეტყულია და საქართველო სეოცილითი დამოუკიდელი სეგლყოი.

2) დამოუკიდელ საქრველოს სოლოტური უარი-ფორციტული მუ-ხელია.

3) სერბთაგანი თანხისს საქრველო მტერი სეგლყოი სეგლ-ყოი.

4) საქრველოს ფორციტული მტრულიეს სერ სერბთაგანი ფორცი-ლისს ველი სერბთა კოლონიტური კანკინიკის დამტკიცებლის, კანკინიკისა და ქრისა.

5) საქრველოს ფორციტული მტრულიეს თვის სეგლყოი თანხ-რისი პრინციპისს თვის მიხედვისს სეგლყოი თ სოლოტური უკეთესი კანკინიკული ქრისების, სეგლყოი სეგლყოი სეგლყოი სეგლყოი.

6) საქრველოს ფორციტული მტრულიეს კანკინიკის თანხრისს მთ-რისს უკეთესს მხ კანკინიკისს მიხედვისს ველი თ.

7) დამოუკიდელ ერის შეტყულია მთელი საქრველოს სამო-ციტებისს საქრ ველი ქრისული სეგლ, მიხედვისს მტრული თვის ქრისული სეგლ-ყოი სეგლყოი სეგლყოი და კანკინიკისს სეგლყოი სეგლყოი სეგლყოი.

8) მთელი საქრველოს ქრისული სეგლ 1919 წლის სექტემბრის 22-ს მთელი საქრველოს ქრისული სეგლ სეგლ სეგლ.

1. <i>სეგლყოი</i>	<i>გიშა აქტივნი</i>	<i>დოი სეგლყოი</i>	<i>მს. მარკოვი</i>	<i>მეგლყოი</i>
2. <i>სეგლყოი</i>	<i>სეგლყოი</i>	<i>სეგლყოი</i>	<i>სეგლყოი</i>	<i>სეგლყოი</i>
3. <i>სეგლყოი</i>	<i>სეგლყოი</i>	<i>სეგლყოი</i>	<i>სეგლყოი</i>	<i>სეგლყოი</i>
4. <i>სეგლყოი</i>	<i>სეგლყოი</i>	<i>სეგლყოი</i>	<i>სეგლყოი</i>	<i>სეგლყოი</i>
5. <i>სეგლყოი</i>	<i>სეგლყოი</i>	<i>სეგლყოი</i>	<i>სეგლყოი</i>	<i>სეგლყოი</i>
6. <i>სეგლყოი</i>	<i>სეგლყოი</i>	<i>სეგლყოი</i>	<i>სეგლყოი</i>	<i>სეგლყოი</i>
7. <i>სეგლყოი</i>	<i>სეგლყოი</i>	<i>სეგლყოი</i>	<i>სეგლყოი</i>	<i>სეგლყოი</i>
8. <i>სეგლყოი</i>	<i>სეგლყოი</i>	<i>სეგლყოი</i>	<i>სეგლყოი</i>	<i>სეგლყოი</i>
9. <i>სეგლყოი</i>	<i>სეგლყოი</i>	<i>სეგლყოი</i>	<i>სეგლყოი</i>	<i>სეგლყოი</i>
10. <i>სეგლყოი</i>	<i>სეგლყოი</i>	<i>სეგლყოი</i>	<i>სეგლყოი</i>	<i>სეგლყოი</i>

Act of Independence of Georgia.

INDEPENDENCE OF GEORGIA

The Constituent Assembly, elected on the bases of the universal, equal and direct suffrage by secret ballot by every citizen regardless of sex, at its first session on the 12th of March 1919, before the State and history, acknowledges that it adopts and ratifies the following Act of Independence of Georgia announced on the 26th of May 1918 at 5:10pm, in Tfilisi.

ACT OF INDEPENDENCE OF GEORGIA

For many centuries Georgia existed as a free and independent State.

Georgia, at the end of the eighteenth century, oppressed by enemies on all sides, voluntarily allied itself with Russia, with the stipulation that the latter should protect it from foreign interference.

The Great Russian Revolution resulted in the formation of the political structure of Russia that conditioned the disorganization of the entire military front and the withdrawal of the Russian Army from Transcaucasia.

Thus, left to her own devices, Georgia and the whole Transcaucasia took the course of their affairs into their own hands and created the necessary bodies for this purpose; but under the pressure by exterior forces the links uniting Transcaucasian nations were broken and the political unity of Transcaucasia was thus dissolved.

The present position of the Georgian people necessitates Georgia to create an independent political organization to resist oppression by enemies and lay a solid foundation for its free development.

Accordingly, the Georgian National Council, elected by the National Assembly of Georgia on the 22nd of November 1917, declares:

1. From now on, the Georgian people shall hold sovereign rights and Georgia shall be a sovereign, independent State
2. The political form of Independent Georgia shall be a Democratic Republic.

3. In international conflicts Georgia shall always remain neutral.
4. The Democratic Republic of Georgia is willing to establish friendly relations with all members of the international community, especially with neighboring states and nations.
5. The Democratic Republic of Georgia shall ensure equal civil and political rights for all nations throughout its territory regardless of nationality, religion, social belonging and sex.
6. The Democratic Republic of Georgia shall create favorable conditions of development for all nations residing throughout its territory.
7. Until the convocation of the Constituent Assembly, the Democratic Republic of Georgia shall be governed by the National Council which shall be complemented by representatives of the minor nations and the Provisional Government responsible to the National Council.

CONSTITUTION OF GEORGIA

ADOPTED BY THE CONSTITUENT ASSEMBLY
February 21, 1921

Chapter I General Provisions

Article 1

Georgia shall be a free, independent and indivisible State.
The permanent and unchangeable form of her political arrangement shall be the democratic Republic.

Article 2

The capital of Georgia shall be Tbilisi.

Article 3

The official language of Georgia shall be the Georgian language.

Article 4

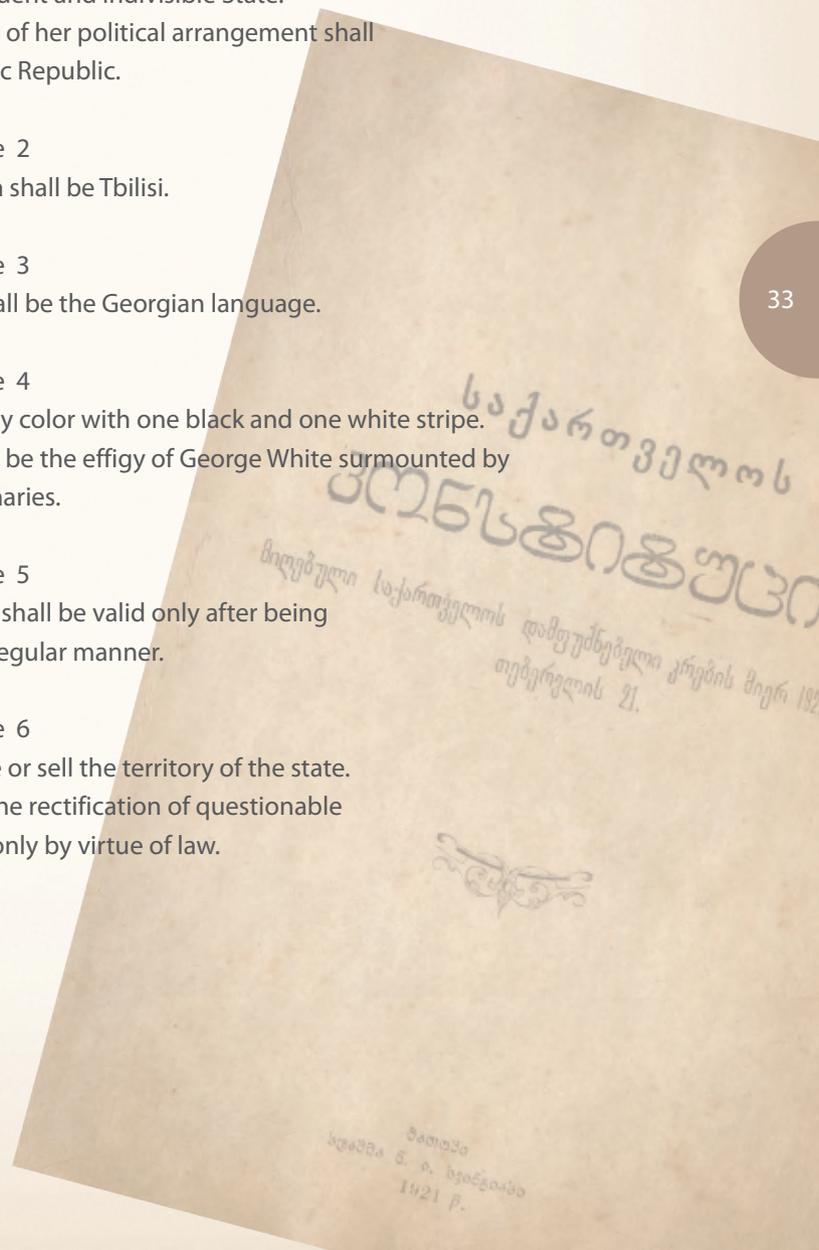
The flag of the Georgian Republic shall be of cherry color with one black and one white stripe.
The National Emblem of the Georgian Republic shall be the effigy of George White surmounted by seven luminaries.

Article 5

Every law and obligatory resolution shall be valid only after being promulgated in the regular manner.

Article 6

It shall be impossible to deliver, divide or sell the territory of the state.
The enlargement of the territory or the rectification of questionable borders shall be possible only by virtue of law.



Article 7

The administrative division, establishment or alteration of the autonomous boundaries (frontiers) shall be possible only by virtue of law.

Article 8

The Constitution shall be the supreme law of the State. Any law, decree, ordinance or decision in contradiction with the principles or the spirit of the constitution may not be promulgated. Application of the Constitution and implementation of its principles in legislation and governance shall be the obligation of every authority of the State.

Article 9

The laws and decrees passed prior to the establishment of the Constitution shall remain in force if not in contradiction to the Constitution and its principles.

Article 10

The present Constitution remains in force permanently and unremittingly except in cases provided for in the Constitution.

Article 11

The Constitution shall be published by the Constituent Assembly with the signatures of its members after approval and adoption.

Chapter II Citizenship

Article 12

Georgian citizenship may be acquired by birth, marriage or naturalization.

Article 13

A Georgian citizen may not simultaneously be the citizen of any other state.

Article 14

A Georgian citizen may renounce his nationality only after having fulfilled all his obligations before the state.

Article 15

The detailed conditions of acquisition and loss of citizenship shall be determined by law.

Chapter III
Rights of Citizens

Article 16

All citizens are equal before the law.

Article 17.

There shall be no class distinctions”

Article 18

No titles, except academic degrees, shall be conferred.

Decorations shall be abolished.

The Award of Honor may be conferred during war.

Article 19

Capital punishment shall be abolished.

Article 20

Nobody shall be punished except by way of the judiciary, with the exception of disciplinary punishments provided for by law.

Article 21

All citizens shall be judged by the common form of procedure.

Article 22

Every person enjoys individual inviolability. Nobody can be arrested or deprived of his liberty in any other manner, nor searched except by way of a warrant issued by the court or by the organ of inquiry.

Article 23

The administration can only proceed with an arrest on its own initiative only in the following cases:

- a) When the criminal is caught red-handed.

- b) When the suspect is indicated on the place of the crime by the victim or by witness.
- c) When any object establishing the guilt of the prisoner is found upon this person, or when incontestable signs or traces of the crime are found upon this person or in his place of residence.

Article 24

The arrest of suspects by private individuals shall be lawful when they are caught red-handed and when there is reasonable cause for fear of escape before the arrival of the public officials.

Article 25

Any person arrested by order of the judiciary or administrative forces must be brought before the nearest court within 24 hours; if the court is too far away to bring the suspect before or within that period, it may be prolonged with not more than 48 hours.

Article 26

The court must proceed immediately, and in no case later than 24 hours to interrogate the prisoner. After this the court shall order in writing either for the further detention of the suspect or for the suspects immediate release.

Article 27

In the event that a person has been arrested in violation of the above-mentioned rules, the judicial authorities are obliged to review the case immediately and to give immediate orders for either the release or detention of the individual whose actions are in question.

Article 28

The place of residence of a citizen is inviolable; search shall only be authorized by the Court in cases provided for by law.

Article 29

Private correspondence is inviolable and can only be seized and examined if authorized by a court ruling.

Article 30

Every citizen has the right to select or change his own place of residence; there is no restriction of this right except by order of the Court.

Article 31

Every citizen shall enjoy full liberty of conscience. No citizen shall be prosecuted nor have restrictions brought upon his political or civil rights for reason of his religion or confessions.

Everybody has the right to profess his own religion, to change his religion, or not to have any religious creed.

No person shall have the right to evade his political or civil obligations by calling upon his religion or convictions except in cases provided by law.

The acts of a religious character shall have no impact on a citizens civil rights or position in society.

Article 32

Every citizen has the right to express his opinions and to disseminate them verbally, by the public press, or by any other means without the prior authorization from the government.

For any crime committed in such a case one shall only be responsible before the court.

Article 33

The citizens of the Georgian Republic have the right of public assembly without arms, either indoors or in the open air without the permission of the government.

Article 34

The administration has the right to close any meeting if it becomes unlawful.

Article 35

The citizens of the Georgian Republic have the right to form professional or other societies without prior authorization from the government, provided that their objective is not forbidden by law.

The dissolution of such societies shall be possible only by order of a court of law.

Article 36

The free development of the intellectual professions, commercial, industrial, and agricultural pursuits shall be guaranteed by the laws of the Republic.

Article 37

The right of individual or collective petition shall be guaranteed.

Article 38

Workers shall have the right to strike.

Article 39

Every citizen regardless of sex shall enjoy equal political, civil, economic, and family rights.

Article 40

Marriage shall be based on equal rights and upon the mutual consent of husband and wife. The form and rules of marriage are determined by law. Children born in or out of wedlock shall have the same rights and duties. The mother shall have the right to seek and ascertain the paternity of a natural child by way of the courts, and this child by way of the courts, shall have the same right to seek and prove the paternity.

Article 41

No political refugees seeking shelter in the Georgian Republic can be extradited.

Article 42

Any official and private person shall be prosecuted for violation of the rights of the Citizens according to the criminal law.

Article 43

In the case of rebellion within the country or in the case of war, parliament shall have the right to temporarily suspend the constitutional guarantees contained in articles 19, 22, 225, 26, 27, 28, 29, 30, 32, 33, and 38; In case of war the guarantees contained in article 21 may also be suspended, provided that military prosecution shall only be conducted in the military zone seized by the army. If the Parliament is not in session the Government shall have the right on its own responsibility]to suspend the above mentioned constitutional guarantees. But in this case it shall be obliged to convoke the Parliament immediately and submit its decision.

Article 44

In case of serious epidemics the government shall have the right to suspend temporarily the constitutional guarantees envisaged in articles 22, 25, 26, and 30, in so far as this act is necessary to fight the epidemic.

Article 45

The rights and guarantees enlisted in the Constitution shall not exclude those rights and guarantees not formulated in the Constitution but per se deriving from the principles recognized by the Constitution.

Chapter IV

PARLIAMENT

Article 46

The representative body of the Georgian Republic is the Parliament of Georgia, composed of deputies elected by universal, equal, direct, secret and proportional suffrage. Every citizen, regardless of sex, enjoying all rights and being over 20 years shall have the right to take part in the elections. The Parliament shall be elected for three years.

Article 47

The rules for legislative elections shall be provided in a special law.

Article 48

Members of the Parliament shall not be held responsible for opinions expressed during their term office.

The Member of Parliament shall be inviolable. He can neither be arrested nor indicted without consent of the Parliament. An exception is made when he/she is caught in the act and must be brought immediately to the knowledge of the Parliament.

A member arrested or indicted shall be released immediately if Parliament requires it.

Article 49

Members of the Parliament shall have the right to refuse to bear witness about facts which may have been entrusted to them in their capacity of deputies. This right shall be invoked even after the expiration of their term in office.

Article 50

Members of the Parliament shall be remunerated according to the law.

Article 51

The cases of incompatibility between the office of deputy and the exercise of a public office or whatsoever profession shall be determined by law.

Article 52

The sovereignty belongs to the entire nation. The Parliament shall exercise this sovereignty within the limits fixed by the Constitution.

Article 53

The Parliament votes on the laws, decrees, and decisions; the manner of their promulgation shall be determined by a special law.

Article 54

The powers of the Parliament shall be the following:

- a) Legislation;
- b) Supreme administration of the army of the Georgian Republic and in general of all the armed forces;
- c) Declaration of war;
- d) Ratification of treaties of peace, commerce, or other treaties with foreign states;
- e) Amnesty;
- f) Approval of the budget;
- g) The right to accept internal or external loans.
- h) Appointment of officials as provided by the Constitution.
- i) General control of the Executive Power.

Article 55

The sessions of the Parliament shall be public; but the Parliament shall have the right, by special decision, to hold entire or partially closed sessions.

Article 56

The Parliament shall decide upon the validity of the election of its members and shall resolve all disputes related to it.

Article 57

All decisions of the Parliament shall be made by a simple majority vote, unless another procedure has been adopted by law or regulation.

Article 58

The openings of the Parliamentary sessions shall require presence of at least half of the total number of deputies.

Article 59

The Parliament shall have the right to interpolate the Government and to question it. Interpellations and questions shall be defined by the rules determined by law or by regulation. Parliament shall have the right to appoint inquiry commissions.

Article 60

The Parliament shall define its regulations and the procedure of discussions.

Article 61

The Parliament shall be convoked annually on the first Sunday of November. The Parliamentary elections shall take place in the autumn, simultaneously in the entire Republic, and in time to enable the newly elected members to be present at the opening of the Parliament.

Article 62

Only by Parliamentary decision can the work of the Parliament be temporarily suspended. Either the government in special circumstances or the Presidium of the Parliament may convoke the parliamentary session during the suspension.

The convocation of the session of the Parliament shall be obligatory if one quarter of the number of deputies requires it.

Article 63

The right of initiative shall belong to:

- a) A member of the Parliament;
- b) 5,000 electors.

Article 64

The Parliament shall be obliged to submit any new law to a public referendum if 30,000 electors require it in writing. The rules of referendum shall be determined by law.

Article 65

The Parliament shall elect its Presidium annually.

Chapter V

Executive Power

Article 66

The Executive power belongs to the Government of the Republic.

Article 67

The Chairman of the Government is elected by the Parliament for the period of one year.
The same person can only be elected consecutively twice.

Article 68

The other members of the government – ministers, shall be invited by the Chairman from among the citizens who have the right to take part in parliamentary elections.

Article 69

Members of the Government may not hold any other position or conduct a profession.
They may only be members of Parliament or of the Councils of local self-government bodies.

Article 70

The Chairman of the Government is the supreme representative of the Republic.
The Chairman appoints the representatives of Georgia to other states and receives accreditation of the representatives of foreign states.
If the governmental decision is obstructed, the Chairman shall have the right to recourse the armed forces of the Republic while informing the Parliament immediately.
For the implementation of laws the Chairman issues orders and instructions but without the right to suspend or obstruct the implementation of a law.
The President of the Government has the right to order revision of certain fields, venue or event of governance according to the law.
The Chairman shall have no extraordinary rights except those conferred on him by the Constitution.

Article 71

The Chairman of the Government has a deputy who shall conduct his functions in the Government.

Article 72

The general rights and duties of government are:

- a) The supreme implementation of governance of the affairs of the Republic according to its laws.
- b) To monitor and ensure implementation of the Constitution and law.
- c) To present before the Parliament draft laws and conclusions on drafts presented to it by the Parliament or the People
- d) To defend the external interests of the Republic.
- e) To safeguard the Republic from external dangers and to defend its independence.
- f) To ensure security and order in the interior of the country; if unforeseen circumstances require it, to mobilize the armed forces of the country, for a period not exceeding 21 days.
 This period can only be prolonged by the consent of Parliament.
- g) To manage the finances, to issue money according to law, and to submit annually to the Parliament a budget of revenue and expenses of the State.
- h) To report to the Parliament of its work and to submit at least once a year a report about the internal and external situation of Georgia. Also to submit to the Parliament any special reports should the Parliament demand it
- i) To implement everything assigned to it by the Parliament or by law.

Article 73

The rest of the governance affairs are divided among the members of the Government. Each of them independently manage a specific sphere with personal responsibility before the Parliament and must resign when by parliamentary decision loses the confidence.

A minister may only vote in Parliament if he is a member of the Parliament.

The Chairman of the Government shall be responsible before the Parliament for the general politics. The Chairman shall also be obliged to comply with and implement the decisions of Parliament and to change a minister or to reshuffle the entire cabinet should the Parliament require it .

Article 74

Every member of the Government has the right to be present at the sessions of Parliament and at the meetings of special commissions. Parliament, as well as the Commissions, shall be obliged to listen to the Minister if he requires it. On the other hand, the Minister shall also be obliged to appear before, if required by the Parliament or the Commissions, and to present explanations.

Article 75

For a breach of the Constitution the Chairman and the Government shall be responsible before the court. Their responsibility can only be initiated by the Parliament. The members of the Government are judged according to the common rules.

Chapter VI

Judicial Power

Article 76

The Highest Court of Georgia is the Senate elected by Parliament and which shall have the following obligations:

- a) To monitor over the strict enforcement of the law.
- b) To ascertain justice in the capacity of a court of cassation.

Article 77

Civil, criminal and administrative matters are considered by permanent courts. The organization, jurisdiction, and competence of these courts are determined by law.

Article 78

The judiciary shall be independent and act exclusively under the law. Justice is rendered in the name of the Democratic Republic of Georgia.

Article 79

The verdicts of the courts shall not be annulled, modified or suspended by any legislative, administrative or executive body.

Article 80

The hearings of the courts are public; the consideration of a case in a closed sitting shall be permissible only if the court decides that such circumstances could jeopardize the moral or public security.

Article 81

All serious matters regarding the penal jurisdiction, as well as political matters and offences of the press shall be considered by jury trial.

Article 82

Judges are elected for a fixed period of time. The rules of such elections as well as the conditions to which the judges have to meet are determined by law.

Article 83

Members of the court shall not be transferred to another position against their wish without the court's decision.
They can only be temporarily dismissed, if there are criminal proceedings against them.
The judges can be dismissed only according to the judgment of the court.

Chapter VII Finances of the State

Article 84

No tax can be instituted or levied if not previously sanctioned by Parliament.
Notice: The right of self-government bodies to levy taxes shall be determined by special laws.

Article 85

Exemption from taxation shall only be permissible by law.

Article 86

Pensions, rewards and other expenses of the State shall be administered only according to the law.

Article 87

Loans of the State or any other financial obligation shall be administered only with the authorization of the Parliament.

Article 88

All revenues and expenses of the State shall be foreseen in the State's budget. The budget shall be submitted to the Parliament for its approval annually.

Article 89

If Parliament does not approve the budget before the new budget year, the Government shall be authorized by Parliament to cover the expenses of the State according to the budget of the previous year until the new budget is approved.

Article 90

No transfer of expenses from one chapter of the budget to another shall be made without authorization of Parliament.

Chapter VIII Control of the State

Article 91

The State Control shall be applied in the following cases:

- a) Rigorous execution of the State budget.
- b) All revenues and expenses of the State.
- c) The accounts and balance sheets of the Government and its agencies.
- d) The finances of the local self-government bodies according to the law.

Article 92

The Controller of the State shall be elected by the Parliament. He/she shall not be the member of the ministerial cabinet; however, he/she shall have all rights of a Minister of State and shall be responsible before the Parliament. He/she shall annually submit a report to the Parliament.

Article 93

The organization of the Control and the rules of its application shall be determined by law.

Chapter IX State Defense

Article 94

Discharge of military service shall be a duty of every citizen of the Republic according to the law.

Article 95

The aim of the military forces is the protection of the Republic and its territory.

Article 96

The term of military service and the organization of the armed forces shall be determined by law.

Article 97

The number of the recruiting contingent is fixed annually by Parliament.

Chapter X
Local Self-Government

Article 98

The self-government bodies shall be the organs of local administrative bodies simultaneously and shall administer economic, cultural, and educational affairs within the limits of their territory.

Article 99

The organizations of the local self-government, their rights, and duties as well as the manner of their administration are defined by law.

Article 100

The local self-government bodies shall have the right to issue obligatory resolutions according to the law.

Article 101

The local self-government bodies shall be elected on the basis of proportional, equal, and universal suffrage by secret ballot.

Article 102

The resolutions and orders of the local self-government bodies shall be annulled only by the Court.

Article 103

The central bodies of the Government shall be authorized to suspend the resolutions and orders of the local self-government bodies if they contradict with law; such cases shall immediately be brought before court. The manner and conditions of such suspensions shall be determined by law.

Article 104

The local self-government bodies shall comply with the decisions of central bodies of government in matters of general governance.

Article 105

The cases where the resolutions of local self-government bodies shall (must?) be approved by central bodies of government shall be determined by law.

Article 106

The local self-government bodies shall have their own budget according to a special law.

Chapter XI Autonomous Administration

Article 107

Abkhazeti (district of Soukhoum), Georgian Muslim district (district of Batumi), and Zakatala (district of Zakatala), which are integral parts of the Georgian Republic, shall enjoy the autonomy in the administration of their affairs.

Article 108

The statute concerning the autonomy of the districts mentioned in the previous article shall be drawn in by special legislation.

Chapter XII Education and Schools

Article 109

The arts, the sciences and education are free. The State shall be obliged to protect and support them in development.

Article 110

Primary education is universal, free and obligatory. The public schools function as a united system where primary school serves as the basis for secondary and high school. Education at school shall be civil at all levels.

Article 111

The State aims to ensure that the poorest children have free food, clothing and school materials. In order to achieve this aim the Government and the bodies of local self-government shall use a certain sum from their budgets annually.

Article 112

Private schools shall act according to the public school laws.

Chapter XIII
Social and Economic Rights

Article 113

The Republic shall ensure that all its citizens have a dignified existence.

Article 114

Forced expropriation or restriction of private enterprise can only take place in accordance with a special law, which determines their manner, and only for the needs of the State, public, and cultural need. The owners of expropriated property shall be compensated if there is no other rule stated in law.

Article 115

The Republic shall have its own commercial and industrial organization.
Its aim is to develop this organization and create a single
and complete system of social economy.

The Republic shall assist the bodies of local self-government in developing and strengthening similar economic organizations.

The government is authorized to socialize the commercial, industrial, and agricultural enterprises which may be suitable for this purpose by enactment of law.

Article 116

The State shall be concerned with the private exploitation of labor of small producers, farmers, workmen and the home-worker.

The Republic shall also be concerned with the prosperity of agriculture. The proprietor of lands shall be obliged before society to cultivate the land in order to get the best possible results.

Article 117

The existence of the State is based on labor and it is accordingly a particular obligation of the State to protect it.

Article 118

The legislation of the Republic obliges the local self-government bodies to establish labor exchanges, employment agencies, and similar institutions which shall keep statistics of unemployed persons and assist them in obtaining work. The representatives of worker unions shall not be less than half in the administration of the above mentioned institutions.

Article 119

Unemployed citizens shall receive assistance with employment or insurance.

Article 120

Any citizen who is deprived of the ability to work because of age, illness or other causes and cannot claim the support from his/her heir, guardian, or any private or public institution neither under the law nor the custom, and does not have a means of existence, shall be ensured to have assistance from the State by way of insurance or other methods. This assistance is also given by the State in cases where the heir or guardians are not able to take care of the disabled person.

Article 121

Any citizen who is disabled wholly or partially because of age, injury, or other causes shall receive assistance by way of insurance proportional to his salary.
The insurance sum shall be raised by means of a tax levied on the employer.

Article 122

In conjunction with the tax outlined in Article 121, a certain part of the revenue of the Republic shall be annually set aside for the same object.

Article 123

The normal duration of working time for hired people shall not exceed 48 hours per week.
The worker shall have a holiday for at least 42 uninterrupted hours per week.
Any exceptions about the working time shall be determined by law.
The working time for agricultural and seasonal workers shall be proportional to special working conditions under the law.

Article 124

The employment of minors under 16 in establishments is forbidden; the working time for minors from 16 to 18 is 6 hours per day; minors and women shall not be employed for night work.

Article 125

The Republic shall establish the minimum wages and normal working conditions. Special inspection of product and sanitary control independent of the employers shall be established.

Article 126

The protection of female labor shall be established by the special law. The employment of women at dangerous work for maternity is forbidden; during the time of parturition the female employee is excused from work for at least two months without suspension of salary.

The employer is obliged to permit the female employee to have the necessary time for nursing.

Article 127

Any breach of labor laws shall be punishable criminally.

Article 128

Republic and the local self-government bodies are obliged to insure the protection of mothers and children.

Chapter XIV Rights of National Minorities

Article 129

No obstacle shall be brought to the free social, economic, and cultural development of the ethnic minorities of Georgia, especially to the teaching in their native language and the interior management of their own culture.

Everybody shall have the right to write, print, and speak in his/her native language.

Article 130

All local self-government entities (community, city, "eroba") formed by national minorities shall have the right to group and form national unions in order to organize and manage their cultural matters in accordance with the Constitution and the Law.

The national minorities which do not have such self-government bodies shall have the right to form the national unions enjoying the rights and authorities stated in this article.

Entry to the national union depends on the speaking language.

The cultural and educational needs of the national minorities are met by sums levied on the budget of local self-government and central government in proportion to the number interested.

Article 131

Nobody shall be restricted of his or her civil or political right to join the national union.

Article 132

Any national union shall have the right to bring a suit before the court in the case of a violation of minority rights established by the Constitution or law.

Article 133

Any citizen of the Georgian Republic shall have the equal right to enter the civil or military service as well the service of towns and communities.

Article 134

The local self-government bodies with a mixed population are obliged to create a sufficient number of schools and establishments of instruction and general education in proportion to the ethnic composition of its population with the funds at their disposal.

Article 135

Schools of national minority education shall be administered in the native language of the national minorities.

Article 136

In the territory of the local self-government bodies where the proportion of the national minority exceeds 20 per cent of the whole population proceedings in state and public institutions shall be held in the official language together with the native language of the said minority if the minority desires it.

Article 137

Any deputy of non-Georgian origin not knowing the official language sufficiently enough to express his opinions may use his native language in Parliament on condition that he has previously submitted to The Presidium of Parliament an exact translation of his speech. The application of this article shall be regulated by law.

Chapter XV

Officials of the State

Article 138

Any Georgian citizen shall have access to all positions if he/she satisfies the requirements of the law.

Article 139

The officer or official shall be dismissed or punished disciplinary by order of the institution or chief.
The rules of the final dismissal are envisaged in law.

Article 140

Every officer has the right of a pension. The conditions of pension for a public officer or his family members shall be envisaged in law.

Article 141

Every officer is responsible before the court under the common rules. Any citizen has the right to punish any officer who commits a crime.

Any citizen has the right to be compensated by the State for any loss or damage caused by the illegal acts of the officer.

The proceedings and conditions of compensation are envisaged in law.

Chapter XVI

Relations of State and Church

Article 142

The State and the church are separate and independent from each other.

Article 143

No confession or creed enjoys special privileges.

Article 144

It is forbidden to make any levies from the budget of the state or local self-government bodies for the needs of any religious order.

Chapter XVII

Revision of the Constitution

Article 145

The right to initiation of entire or partial revision of the constitution shall have:

- a) At least one-half of the members of Parliament.
- b) A group of 50,000 electors.

Article 146

A proposal for the revision of the constitution can only be heard in Parliament six months after the deposition of such a proposal.

Article 147

A proposal or draft of the partial or entire revision of the Constitution can only be adopted by a majority of two-thirds of the members of the Parliament. This proposal only enters into force after the approval by the people.

Article 148

The abolition of the form of Government of the Democratic Republic of Georgia may not be the subject of the proposal for a revision of the constitution.

Article 149

Until the meeting of the first Parliament, the Constituent Assembly shall act in its place.



Noe Zhordania (Chairman of the government of the Democratic Republic of Georgia in 1918-1921)

Noé Jordania (Président du gouvernement de la République Démocratique de Géorgie, 1918-1921)



Noe Ramishvili (First Chairman of the government of the Democratic Republic of Georgia, later Minister of Internal Affairs of Georgia in 1918-1921)

Noé Ramichvili (Premier Président du gouvernement de la République Démocratique de Géorgie, mai-juin 1918; puis Ministre de l'Intérieur de Géorgie, 1918-1921)

**MINISTERS OF JUSTICE OF GEORGIA (1918-1921 YEARS)
MINISTRES DE LA JUSTICE DE GEORGIE (1918-1921)**



Shalva Aleksis Meskhishvili (1918-1919)
Chalva Alexis Meskhichvili (1918-1919)



Razhden Arsenidze (1919-1921)
Rajden Arsenidzé (1919-1921)



Evgeny Gegechkori (1921)
Evguéni Guéguétchkori (1921)



Elections of the Constituent Assembly of the Democratic Republic of Georgia, 1919, february.
Elections de l'Assemblée Constituante de la République Démocratique de Géorgie (février 1919).



Noe Jordania and Noe Ramishvili after reading the Act of Independence of Georgia – May 26, 1918. Tbilisi.

From left to right: S. Aleksi-Meskishvili, N. Ramishvili, N. Jordania, Chairman of the National Council, G. Laskhishvili, G. Juruli

Noé Jordania et Noé Ramichvili, après la lecture de l'Acte d'Indépendance de la Géorgie – 26 Mai 1918 Tbilissi.

De gauche à droite: C. A. Meskhichvili, N. Ramichvili, N. Jordania Président du Conseil National, G. Laskhichvili, G. Jourouli

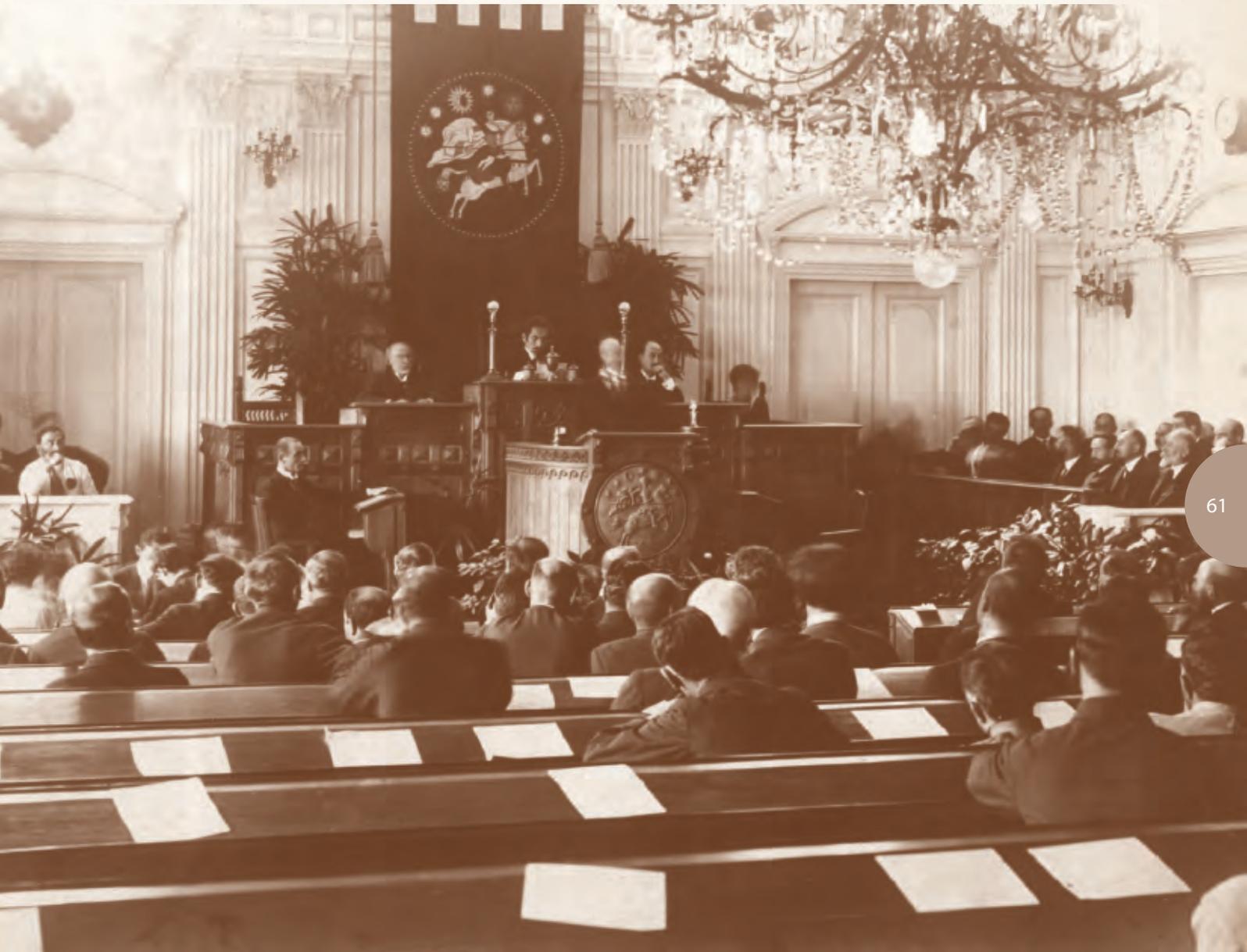


October, 1919, Paris, Journal "L'Image" dedicated special issue (No 221) to Georgia. N. Jordania, Chairman of the Government, E. Gegechkori, Minister of Foreign Affairs, N. Chkheidze, Chairman of the Constituent Assembly and Chairman of the Georgian Delegation to the Peace Conference, K. Kandelaki, Minister of Finance, Trade and Industry, N. Ramishvili, Minister of Internal Affairs, N. Khomeriki, Minister of Agriculture are depicted in the Journal.

Octobre 1919 le journal "L'Image" publié à Paris un numéro spécial Géorgie (No 221). En première page intérieure du journal: N. Jordania Président du Gouvernement, E. Guéguetchkori Ministre des Affaires Etrangères, N. Tchkhéidzé Président de l'Assemblée Constituante et Président de la délégation géorgienne à la Conférence de la Paix, C. Kandélaki Ministre des Finances du Commerce et de l'Industrie, N. Ramichvili Ministre de l'Intérieur, N. Khomérikhi Ministre de l'Agriculture.



The members of the Constituent Assembly of the Democratic Republic of Georgia, 1919.
Membres de l'Assemblée Constituante de la République Démocratique de Géorgie, 1919.



Meeting of the Constituent Assembly of Democratic Republic of Georgia.
Government Lodge: Noe Khomeriki, Grigol Lortkipanidze, Razhden Arsenidze, Noe Zhordania.
Lodge of journalists on the left: Ekvtime Takaishvili, Al. Lomtadidze, Svimon Mdivani, Kristine Sharashidze.
Séance de l'Assemblée Constituante de la République Démocratique de Géorgie.
Loge du gouvernement: Noé Homeriki, Grigol Lordkipanidzé, Rajden Arsenidzé, Noé Jordania
Tribunede la présidence de l'Assemblée: Ekvtime Takhaichvili, Alexandre Lomtadidzé,
Simon Mdivani, Christiné Charachidzé. Loge des journalistes, à gauche.



Meeting of the Constituent Assembly of the Democratic Republic of Georgia.
Presidium lodge: Alexandre Lomtadize, Deputy Chairman of the Constituent Assembly.
Governmental lodge: Noe Zhordania, Chairman of the Government;
Giorgi Laskhishvili, Minister of Education; Shalva Alexi Meskhishvili,
Minister of Justice; Evgeni Gegechkori, Minister of Foreign Affairs; Noe Khomeriki, Minister of Agriculture.
Lodge for journalists: Ilia Zurabishvili, writer and journalist(standing).



Séance de l'Assemblée Constituante de la République Démocratique de Géorgie.

A la tribune de la présidence de l'Assemblée: le vice-président – Alexandre Lomtadzé

Loge du Gouvernement: Noé Jordania, Président du Gouvernement; Guiorgui Laskhichvili, Ministre de l'Education;

Chalva Alexis Meskhichvili; Ministre de la Justice; Evguéni Guéguétchkori, Ministre des Affaires Etrangères;

Noé Homeriki, Ministre de l'Agriculture.

Loge des journalistes: Ilya Zourabichvili, écrivain et journaliste(debout).



Meeting of the Constituent Assembly of Democratic Republic of Georgia, 1919.
Presidium lodge, sited from the left:, E. Takaishvili, Deputy Chairman; Al. Lomtadize, Chairman of the meeting... Kr. Sharashidze, Secretary.
Governmental lodge: R. Arsenidze, Minister of Justice; E. Gegechkori, Minister of Foreign Affairs; N. Zhordania, Chairman of the Government;
N. Khomeriki, Minister of Agriculture.

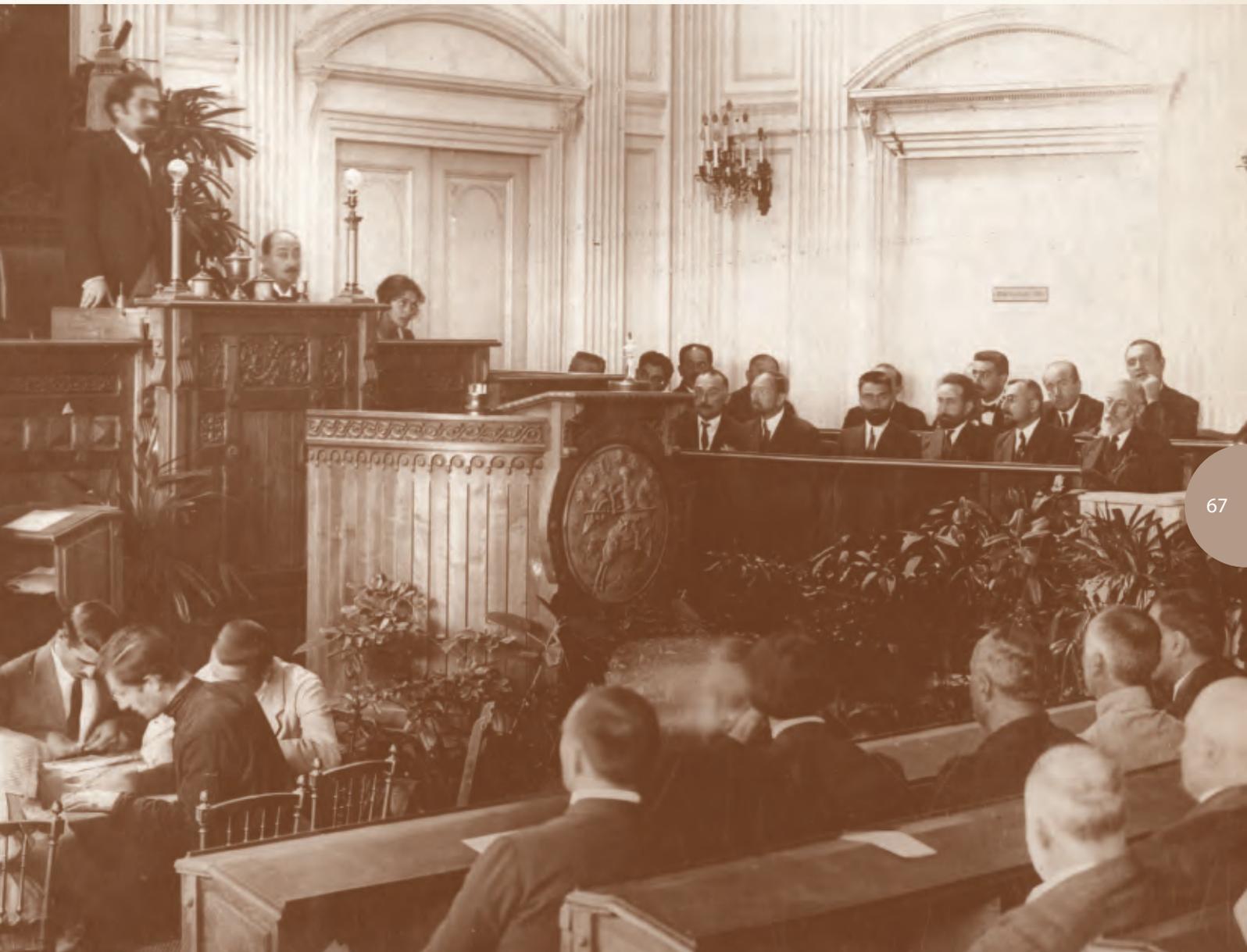


Séance de l'Assemblée Constituante de la République Démocratique de Géorgie. 1919

A la tribune de la présidence de l'Assemblée, à partir de la gauche: Ekvtime Takhaïchvili, vice-président de l'Assemblée, Alexandre Lomtadzé – président de séance...
Christiné Charachidzé, secrétaire. Loge du Gouvernement: Rajden Arsenidzé, Ministre de la Justice; Evguéni Guéguétkhori, Ministre des Affaires Etrangères.



Noe Zhordania, Chairman of the Government; Benia Chkhikvishvili, Head of the city and others meet the Second Socialist International Delegation attending the anniversary of the Democratic Republic of Georgia, 1920.
Accueil de la délégation de la Seconde Internationale Socialiste venue fêter l'indépendance de la République Démocratique de Géorgie, 1920.
Accueillant les invités: Noé Jordania, Président du Gouvernement; Benia Chkhikvichvili, maire de Tbilissi, etc.



Presidium of the Constituent Assembly of the Democratic Republic of Georgia, Tbilisi, 1920.

The Delegation of European Socialists' visit to Georgia. Alexandre Lomtadize, the Deputy Chairman of the Constituent Assembly, greets the guests.

Présidium de l'Assemblée Constituante de Géorgie, Tbilissi, 1920.

La délégation des socialistes européens en visite en Géorgie. Allocation d'Alexandre Lomtadizé, vice-président de l'Assemblée.



68

Delegation of European Socialists visit Georgia. The guests are sited in curtained lodge.
Alexandre Lomtatzidze, the Deputy Chairman of the Constituent Assembly, greets the guests.
La délégation des socialistes européens en visite en Géorgie. Les invités sont assis dans les loges aux rideaux.
Alexandre Lomtatzidzé, vice-président de l'Assemblée, salue les invités.



The First Delegation of the European Socialists in the Democratic Republic of Georgia, Tbilisi, 1920.

Sited, from the left: S. Devdariani, N. Ramishvili, N. Zhordania, K. Kautsky, L. Kautsky, S. Jibladze, R. Arsenidze.

Standing, from the left: Olberg, Secretary of Kautsky, V. Tevzaia, K. Gvarjaladze, K. Sabakhtarashvili, S. Tevzadze, Urushadze and Gr. Tsintsabadze.

La première délégation des socialistes européens en République démocratique de Géorgie. 1920

Assis, à partir de la gauche: S. Devderiani, N. Ramichvili, N. Jordania, K. Kautsky, L. Kautsky, S. Djibladzé, R. Arsenidzé.

Debout, à partir de la gauche: Olberg, secrétaire de Kautsky, V. Tevzaia, K. Gvardjaladzé, K. Sabahtarachvili, S. Tevzadzé, Ourouchadzé et Gr. Tsintsadzé.

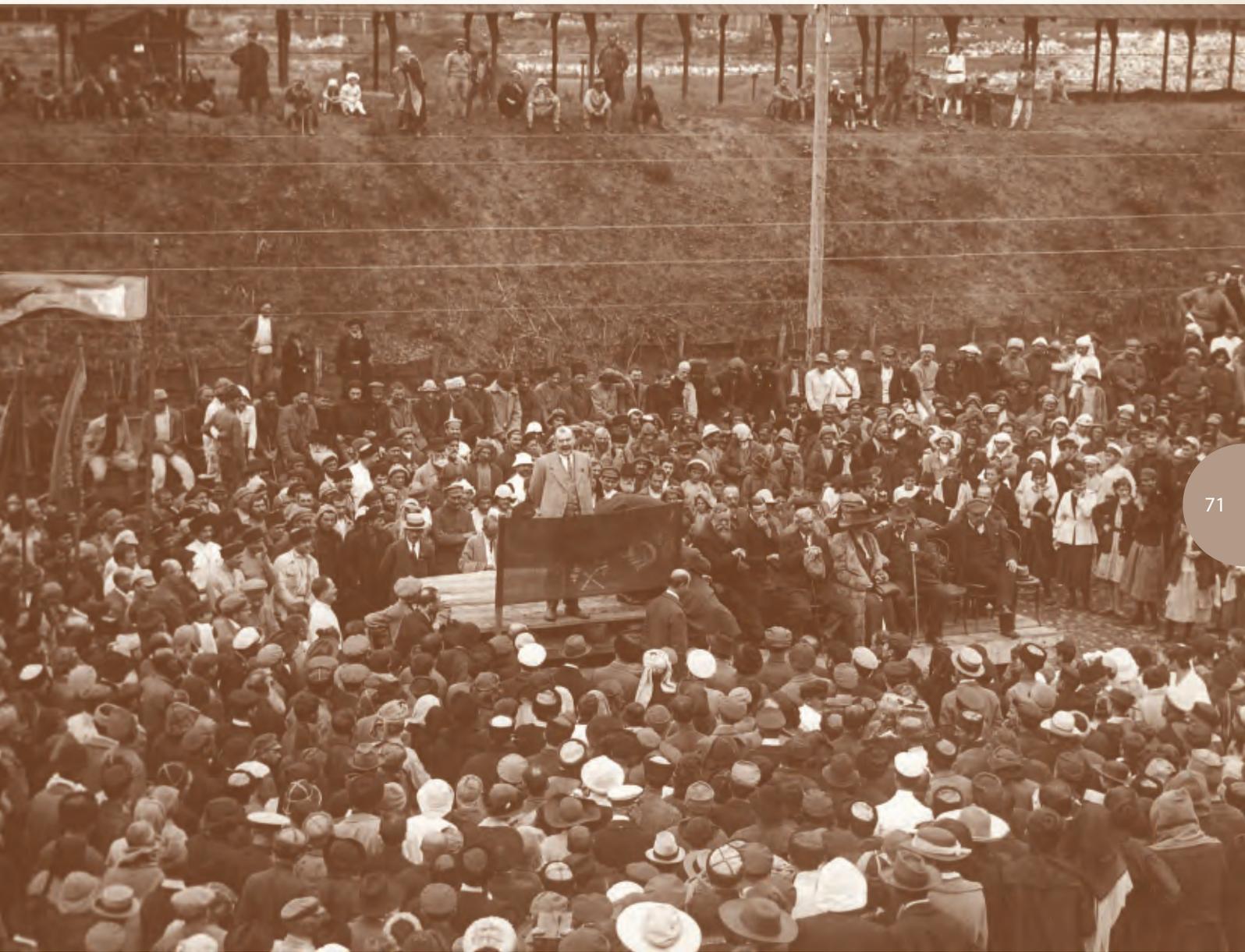


Delegation of European Socialists in Democratic Republic of Georgia, 1920.

A. Ingels' public speech during public meeting.

Délégation des socialistes européens en République démocratique de Géorgie, 1920.

Discours d'A. Inghels lors d'un meeting public.



Delegation of European Socialists in Democratic Republic of Georgia, Tbilisi, 1920.
Tomas Shaw – labourist, a member of the Socialist International during the public meeting.
Délégation des socialistes européens en République démocratique de Géorgie, Tbilissi, 1920.
Tomas Shaw travailliste, membre de l'international socialiste lors d'un meeting public.



Democratic Republic of Georgia anniversary celebration, 1919.

In the photo: Government of Democratic Republic of Georgia,
state diplomatic representatives of France and Germany.

Célébration du 1^{er} anniversaire de l'indépendance de République Démocratique de Géorgie, 1919.

Figurent sur la photo: les membres du gouvernement de la République Démocratique de Géorgie,
et les représentants des corps diplomatiques de Grande Bretagne et de France.



Russian Red Army 11th division entrance to Tbilisi, that resulted Annexation of Georgia and establishment of the Soviet Dictate. February 25, 1921.

Entrée de la 11^{ème} division de l'armée Rouge russe dans Tbilissi qui sera suivie de l'annexion de la Géorgie et de l'établissement du dictat soviétique. 25 février 1921.



Tbilisi Palace of Youth and Pupils, the hall where the Constituent Assembly of Georgia adopted the First Constitution of Georgia on February 21, 1921.

Palais de la Jeunesse de Tbilissi, salle où l'Assemblée Constituante de Géorgie adopta la première Constitution de Géorgie, le 21 février 1921.



The Building where the first Constitution of Georgia was printed in 1921.

Bâtiment où fut imprimée la première Constitution de Géorgie en 1921.



The Constitutional Court of Georgia, Batumi 2011.
La Cour Constitutionnelle de Géorgie, Batoumi, 2011.

Il est rare qu'une émigration exprime avec autant de clarté les aspirations de la nation, comme ce fut le cas du Gouvernement de la Première République de Géorgie en exil en France. L'émigration historique et la communauté géorgienne en France occupent une place éminente dans le domaine des valeurs nationales et culturelles. La première Constitution de la Géorgie, fondement de la formation d'un état indépendant, démocratique et unifié, leur est indissolublement associée. Pendant sa courte existence, la Première République de Géorgie a su réaliser de nombreuses réformes, importantes et progressistes, nécessaires à l'édification des bases du jeune état démocratique. L'élaboration de la Constitution et son adoption représentent la plus considérable de ces réformes. La Constitution géorgienne de 1921 repose sur les traditions étatiques multiséculaires de la nation géorgienne, sur ses aspirations nationales et politiques, sur les principes de reconnaissance des droits de l'homme et leur respect.

Les descendants du Gouvernement de la Première République de Géorgie exilé en France, en 1921, ont continué son oeuvre. Ce trésor – la Constitution géorgienne de 1921 – que leurs aïeux nous ont laissé, leur est particulièrement cher. C'est pourquoi la communauté géorgienne en France prend soin de cette relique et s'efforce de lui redonner vie. La raison en est la fidélité aux valeurs pour lesquelles leurs aïeux se battaient – liberté, démocratie et construction d'un état de droit. La présente édition de la Constitution de 1921 de la République Démocratique de Géorgie a justement pour but de servir à l'établissement de ces fondements.

Les événements survenus dernièrement en Géorgie nous donnent la conviction que nous mènerons à son terme l'oeuvre commencée par la Première République afin que les valeurs démocratiques soient définitivement établies dans notre pays.

La réédition de la Première Constitution de la Géorgie prend une nouvelle signification car les valeurs qui y sont publiées s'accompagnent de la ferme volonté et du désir de la nation géorgienne: jouir des droits et libertés inscrits dans le document législatif suprême du pays. Ces droits qui furent si clairement, judicieusement et distinctement formulés par les dirigeants de la Première République.

J'adresse mes remerciements à la communauté géorgienne émigrée en France pour sa contribution à cette action patriote.

Konstantin Sourgouladzé

Ministre d'Etat en charge des communautés géorgiennes à l'étranger

LA CONSTITUTION DE 1921 DE LA REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DE GEORGIE REGARD RETROSPECTIF 90 ANS APRES

INTRODUCTION

L'établissement d'un solide système constitutionnel est crucial pour le développement d'un état moderne et d'institutions démocratiques en Géorgie. Ainsi, l'existence d'une constitution, garantissant les principes d'un gouvernement démocratique, des droits de l'homme et d'un état de droit, est une condition sine qua non. La Constitution de Géorgie, adoptée le 24 août 1995, est une tentative en ce sens. Parallèlement, nous ne devons pas omettre l'analyse des traditions et documents politiques et juridiques qui, de pair avec l'expérience globale moderne du constitutionalisme, ont posé les fondements de l'actuelle loi suprême de la Géorgie. Cela doit être pris en considération maintenant et à l'avenir car le développement de la Constitution, comme tout processus d'évolution d'un organisme vivant, ne cesse jamais.

A cet égard, la Constitution du 21 février 1921, vieille de plus de 90 ans, revêt la plus haute importance. Peu de temps après son adoption, la Géorgie fut occupée par la Russie et la Constitution suspendue. Etant donné qu'au cours de la domination soviétique, l'analyse et l'évaluation de la Constitution furent taboues, seuls des travaux mineurs, effectués sur ce thème par des auteurs étrangers ou géorgiens vivant à l'étranger, ont été conservés.

Ceci présent à l'esprit, nous avons jugé opportun d'évoquer à nouveau la première Constitution géorgienne (Constitution de 1921), d'en faire une brève analyse et évaluation et de la publier derechef (en langues géorgienne, anglaise et française) pour les Géorgiens et autres lecteurs intéressés.

Ce n'est pas par hasard si la Constitution de 1995, actuellement en vigueur, déclare dans son préambule qu'elle est fondée sur le legs politique et juridique de la Constitution de 1921. Il s'agit là d'une

reconnaissance de l'héritage politique et juridique qui lie la Géorgie moderne à la 1ère République géorgienne indépendante. La Constitution de 1921 symbolise les aspirations de la Géorgie de l'époque à la formation d'un état unifié, démocratique et indépendant. Bien que le pays n'ait pas bénéficié jusqu'alors d'un climat d'indépendance juridique ou constitutionnel et ait subi pendant plus d'un siècle l'oppression de l'empire russe, les auteurs de la Constitution de 1921 réussirent à créer un acte juridique tel que sa singularité et sa cohérence le distinguent parmi les Constitution postérieures à la 1ère guerre mondiale.

Le système de gouvernement parlementaire, la mise en place de *self-governments** locaux, l'abolition de la peine de mort, les libertés d'expression et de religion, le suffrage universel (la prise en compte, à l'époque, de l'égalité du droit de vote homme-femme), l'introduction du jury, la garantie de l'habeas corpus ainsi que beaucoup d'autres mesures, sont quelques-unes des multiples dispositions qui distinguent, par son caractère progressiste, la Constitution de 1921 non seulement des Constitution de son temps mais, également, des constitutions de l'Europe moderne.

En effet, ce document, adopté par les législateurs géorgiens en 1921, peut incontestablement être considéré comme l'un des actes législatifs suprêmes les plus avancés et parfaits du début du XXème siècle, en ce qui concerne les droits de l'homme dans le monde. Il reflète les discours et tendances juridico-politiques, en cours ou restés au stade théorique, les plus progressistes de l'Europe occidentale et des Etats-Unis à cette époque.

Selon les termes de Hans-Dietrich Genscher, l'ancien Ministre fédéral des affaires étrangères allemand: "A cette époque, elle (la Constitution de 1921) prônait déjà des valeurs comme la liberté, la démocratie, l'état de droit sur lesquels la moderne Europe est fondée aujourd'hui¹."

On doit noter que le projet de Constitution fut très apprécié des membres de la délégation de la 2ème Internationale en visite en Géorgie en 1920, membres qui jouaient un rôle éminent dans la vie politique des pays européens.

Ramsay Mac Donald, célèbre homme politique britannique devenu, plus tard, 1er ministre de Grande Bretagne, évoquant à la suite de cette visite les réalisations de la République démocratique de Géorgie dans l'article "Un état socialiste au Caucase", publié dans le magazine "Nation" du 16 octobre 1920, déclarait: "J'ai pris connaissance de sa Constitution, de sa reconstruction sociale et économique, et ce que j'ai vu là-bas, je souhaiterais pouvoir le voir dans mon pays aussi²."

* Formulation adoptée dans la constitution de 1921, Edition de la Présidence de l'Assemblée Constituante de la République Géorgienne.

¹ Mot d'introduction de Hans Dietrich Gensher, Wolfgang Gaul, "Adoption et élaboration de la Constitution en Géorgie" (1993-1995); (Wolfgang Gaul, Verfassungsgebung in georgien), 2001 Berlin Verlag Arno Spitz Gmb; IRIS Géorgie, 2002, p.9

² Malkhaz Matsaberidzé, "La constitution géorgienne de 1921: Elaboration et adoption", Tbilissi 2008, p. 171

ARRIÈRE-PLAN HISTORIQUE

La culture juridique géorgienne s'est forgée dès les premiers temps de son histoire. Les ouvrages juridiques anciens réglait les importantes questions de droit civil, familial, criminel tout comme la question de la structure de l'état.

La plus ancienne compilation de lois qui nous soit parvenue est celle de Bagrat Kurapatat, le "Livre des lois" qui date du XIème siècle. Cette compilation d'actes juridiques inclut les dispositions de lois criminelles. De nombreux chapitres du livre sont consacrés aux questions de procédures juridiques et d'organisation des tribunaux.

D'imposants travaux juridiques ont été accomplis en Géorgie, aux XIIIème-XIVème siècles. Parmi les ouvrages consacrés, à cette époque, à la justice du royaume (Constitution), on doit distinguer les "Dispositions de la cour du souverain", conçu sous le règne du roi George V le Magnifique. En raison de son caractère unique ce livre est aussi appelé Constitution de la Géorgie féodale unifiée³.

"Dasturlamali" représente, à cet égard, un autre ouvrage juridique de premier plan. Sa création a fourni une base solide à l'élaboration de la loi d'état⁴. Il fut établi dans les années 1705-1707 par Wakhtang VI sur l'ordre duquel les anciens livres juridiques géorgiens furent publiés en une seule compilation. "Dasturlamali" reflète l'aspiration de l'époque au développement des lois⁵. Il visait à réglementer la gouvernance d'état caractéristique du système féodal⁶.

Il faut aussi noter que, avec l'essor des constitutions au XIXème et au début du XXème siècles, avant l'adoption de la constitution, les points de vue des juristes et hommes politiques géorgiens furent largement influencés par des personnalités publiques telles que Salomon Dodachvili, Ilya Tchavtchavadzé, Niko Nikoladzé, Mihako Tsereteli, Artchil Djordjadzé et autres, qui étaient au fait des pensées politico-philosophiques avancées de leur temps, non seulement de l'empire russe mais également de l'Europe occidentale et de l'Amérique du nord⁷. Comme ils étaient les avocats de la modernisation, de la démocratisation et de l'auto-détermination, ils invitaient la Géorgie à suivre la voie de l'Europe⁸.

³ Valerian Metreveli, Histoire de la Loi Géorgienne, Tbilissi, 2005, p. 26

⁴ Zaza Rukhadzé, "La loi constitutionnelle géorgienne", Batumi, 1999, p. 21

⁵ I. Surguladze, "The Sources of History of Georgian Law", Tbilissi, 2002, p. 131

⁶ Ivane Djavakhichvili, "Histoire de la loi géorgienne", livre I, 1928

⁷ A. Demetrachvili, I. Kobakhidzé, "l'loi constitutionnelle", Tbilissi, 2008, p. 27

⁸ Stephen Jones, "Socialism in Georgian Colours", Harvard University Press, Cambridge, London, 2005, p.2

PETITE HISTOIRE DE LA CONCEPTION ET DE L'ADOPTION DE LA CONSTITUTION

La création de la Première République puis de la Constitution de 1921 coïncide avec une période cruciale de l'histoire mondiale. Les empires européens majeurs – austro-hongrois, russe, ottoman, etc. s'effondrèrent et à leur place se formèrent de plus petits "états nationaux". Dans les conditions de chaos produites par la première guerre mondiale, l'extrême gauche et l'extrême droite des forces politiques mirent en doute les valeurs socio-politiques traditionnelles, y compris les valeurs démocratiques de l'époque. La crise économique, provoquée par les conséquences de la première guerre mondiale, rendit les idées socialistes plutôt populaires dans le monde entier ce qui facilita d'abord la formation du régime communiste puis de régimes fascistes-totalitaires en Europe. Effectivement, ces régimes parvinrent au pouvoir en utilisant des slogans socialistes populistes.

Après plus d'un siècle d'annexion de la Géorgie par la Russie, le courant de libération national géorgien trouva son couronnement dans la formation de la première république de Géorgie. Cela fut significativement facilité par les événements extérieurs, notamment par le cataclysme politique et militaire en Russie.

On doit noter que la force politique leader de la Géorgie à l'époque, les sociaux-démocrates géorgiens, compte tenu des liens établis avec la social-démocratie russe, du projet partagé avec les forces démocratiques de l'empire et des événements extérieurs, hésita d'abord à s'engager totalement en faveur de l'indépendance de la Géorgie et donc, de la création d'une constitution.

Arrivé au pouvoir en Russie après la révolution de février 1917 et le renversement du régime tsariste, le gouvernement provisoire bourgeois ne désirait nullement laisser échapper les pays de l'ancien empire dont la Géorgie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan. A cet effet, le 6 mars suivant, en remplacement de l'institution du vice-roi, un Comité spécial de Transcaucasie fut mis en place pour rétablir "la loi et l'ordre" et opérer une meilleure organisation de la région. Ce n'est qu'après le coup d'état bolchevique d'octobre 1917 et la dissolution de l'Assemblée constituante russe que le "Commissariat de Transcaucasie" (ci-après "CT") fut formé le 15 novembre 1917.

Le 10 février 1918, s'ouvrit – à l'invitation du CT – la séance de la Diète de Transcaucasie composée des membres de l'Assemblée constituante russe dissoute par les bolcheviks – les députés de Transcaucasie. Carlo Tchéidzé, célèbre social-démocrate géorgien (auparavant leader de la fraction social-démocrate de l'Assemblée constituante russe) fut élu président de la Diète. Le 22 avril 1918, l'Assemblée fonda "la République démocratique fédérative de Transcaucasie" et déclarait son indépendance.

⁹ Pour les détails sur les facteurs extérieurs, voir Z. Avalichvili, "L'indépendance géorgienne de 1918-1921 – Politiques internationales" (écrit en 1924), Publié par "Mkhedari", 2011, pp. 77-90

¹⁰ Le soutien total des sociaux-démocrates et de Noé Jordania à l'idée de l'indépendance nationale à l'époque fut également indiqué par Geronti Kikodzé, politicien de sentiment nationaliste et personnage publique en vue. Voir Kikodzé: "Energie nationale" G. Tskhakaia Publications, Tbilissi, 1917, pp. 138-141.

¹¹ A noter que le 26 mai est célébré comme jour de l'indépendance depuis 1990

¹² 12 jours après, l'Arménie et l'Azerbaïdjan proclamaient également leur indépendance.

La République fédérative de Transcaucasie n'eut qu'un mois et quatre jours d'existence compte tenu des différents facteurs intérieurs et surtout extérieurs⁹. La Diète déclara sa dissolution le 26 mai 1918. Il faut noter que quelques mois avant ces événements, entre les 19 et 22 novembre 1917, s'était tenue une convention (dite "Conseil National") des représentants des partis politiques (à l'exception des bolcheviques qui boycottèrent le Conseil) et des organisations publiques géorgiens. Le social-démocrate Noé Jordania fut élu président du Conseil National.

Au cours de cette période avec, en toile de fond, la prise du pouvoir en Russie par les bolchéviques, les conflits internes du Caucase du Sud et les événements extérieurs, les sociaux-démocrates partagèrent aussi le point de vue des groupes politiques de tendance nationaliste sur la nécessité de la création d'un état indépendant (et non plus limité au statut d'autonomie).

Alors que le mouvement social-démocrate russe plongeait dans la désorganisation, les sociaux-démocrates géorgiens choisirent leur propre chemin et soutinrent pleinement l'auto-détermination de la Géorgie. Ainsi, au moment de la formation de l'Assemblée nationale, la totalité du spectre politique (exception faite des bolcheviques qui n'exerçaient aucune influence notable sur la société) était acquise à l'idée d'indépendance, sans sérieuse opposition¹⁰. En conséquence, parallèlement à la dissolution de la République de Transcaucasie le 26 mai 1918¹¹, à 17h30¹² le Conseil national de Géorgie proclamait l'indépendance de la Géorgie.

L'acte d'indépendance fondateur de l'état géorgien déclarait que "la forme politique de la Géorgie indépendante est la république démocratique". Le dernier article de l'Acte stipulait qu'avant la convocation de l'Assemblée Constituante "la direction des affaires de la Géorgie entière sera assumée par le Conseil National", appelé ultérieurement Parlement de Géorgie.

Le gouvernement de la république démocratique, nouvellement créée, s'attela d'emblée activement aux réformes démocratiques à mener dans diverses directions, à la reconstruction du pays à partir de zéro, ainsi qu'à la création des différentes institutions d'état¹³.

En 1919, l'Assemblée Constituante (parlement) fut élue selon le système électoral le plus démocratique qui soit pour l'époque (parmi les droits octroyés figurent le suffrage universel, la participation des femmes aux élections et autres dispositions démocratiques). Le système parlementaire assurant le contrôle efficace du gouvernement par le parlement fut le modèle adopté. Le parlement vota plus de 100 lois¹⁴ réglementant diverses sphères, et certaines mesures inclurent la reconnaissance de la propriété privée, créant un environnement et une législation propices aux investissements étrangers,

¹³ Stephen Jones, Anniversaire de la République Démocratique de Géorgie, <http://matiane.wordpress.com/2008/08/30stephen-jones> Stephen Jones, On the anniversary of the Democratic Republic of Georgia, <http://matiane.wordpress.com/2009/08/30/stephen-jones-on-the-90th-anniversary-of-the-democratic-republic-of-georgia/>; voir aussi Karl Kautsky, "Georgia: A Social-Democratic Peasant republic- Impressions And Observations", Chapitre IX, 1921. Traduit par H.J. Stenning et revu par l'auteur. Publié par International Bookshops Limited, Londres: <http://www.marxists.org/archive/kautsky/1921/georgia/ch05.htm>

¹⁴ Compilation des Dispositions Juridiques de la République Démocratique de Géorgie, 1918-1921, Tbilissi, 1990

introduisant la réforme agraire, la réforme judiciaire, introduisant l'institution du jury tout comme l'élection des juges de 1^{ère} instance par les *self-governements* locaux. Le couronnement de ce processus fut l'adoption de la Constitution.

En dépit de facteurs extérieurs défavorables, la Géorgie réussit à obtenir sa reconnaissance sur la scène internationale. Elle fut reconnue *de facto*¹⁵ par les principaux pays de l'ouest en 1920, et en juin 1921 ces mêmes états ainsi que la SDN la reconnaissaient *de jure*¹⁶.

Les sociaux-démocrates détenaient la majorité absolue au Conseil National (tout comme à l'Assemblée Constituante élue au suffrage direct en février 1919). Il était donc naturel que le gouvernement fut également composé de sociaux-démocrates. Il faut remarquer que le gouvernement géorgien de 1918-1920 peut être considéré comme le 1^{er} gouvernement¹⁷ de tendance social-démocrate à avoir existé en Europe et dans le monde entier. Camille Huysmans, célèbre personnalité politique belge (plus tard 1^{er} ministre), qui visita la Géorgie en 1920 en tant que membre de la 2^{ème} Internationale, constatait dans son allocution à ses collègues géorgiens: "Vous êtes notre espoir. Vous êtes le seul pays dirigé par des socialistes¹⁸."

L'objectif prioritaire du gouvernement géorgien, était de créer un état démocratique exemplaire dans le Caucase du Sud, malgré les immenses difficultés auxquels il se heurtait. Quand K. Kautsky, un des leaders des sociaux-démocrates européens, évoquait la réussite des réformes politiques, juridiques et économiques réalisées par les sociaux-démocrates géorgiens, il constatait que dans les années 1918-1921 le chemin de la République démocratique de Géorgie avait fondamentalement différé du choix de la Russie bolchévique – au lieu de la dictature, le pays était gouverné de manière démocratique¹⁹. La création d'une république démocratique exemplaire dans le Caucase du Sud était perçue comme un antidote et une alternative efficaces à la tyrannie bolchévique en Russie. Selon Ramsey Mac Donald, "il n'existe actuellement pas de plus grand obstacle au bolchévisme que le gouvernement socialiste de la Géorgie".²⁰ Cependant, avec le recul, cette citation sonne quelque peu idéaliste puisque les valeurs démocratiques à elles seules ne purent arrêter l'agression bolchevique.

Pendant les trois années d'indépendance, la nécessité d'établir une société démocratique s'imposa au gouvernement géorgien qui engagea à un rythme accéléré des réformes institutionnelles et s'attaqua activement à l'élaboration d'une nouvelle constitution fondée sur les principes démocratiques. La nouvelle constitution avait pour but de doter le pays d'un système judiciaire et politique à l'aune des ambitions de la nouvelle Géorgie. Cette Constitution devait être emblématique d'un état démocratique, non seulement au plan régional mais aussi européen.

¹⁵ Z. Avalichvili, "l'indépendance géorgienne et la politique internationale" en 1918-1920 (rédigé en 1924), publié par "Mkhedari", Tbilissi 2011, p.281

¹⁶ *ibid*, p.260

¹⁷ Les partis sociaux-démocrates ont participé à des coalitions avec d'autres partis (ex. en Grande-Bretagne avec le parti libéral), mais l'expérience de la Géorgie est la première en cela que le gouvernement était uniquement composé par un parti: les sociaux-démocrates géorgiens.

¹⁸ Journal Ertoba, 1er octobre 1920, voir M. Matsaberidzé, "Elaboration et Adoption de la Constitution Géorgienne de 1921", Tbilissi, 20078, p. 170-171

¹⁹ Karl Kautsky, "Georgia: A Social-Democratic Peasant Republic- Impressions And Observations", Chapitre IX, 1921. Traduit par H.J. Stenning et revu par l'auteur. Publié par International Bookshops Limited, Londres: <http://www.marxists.org/archive/kautsky/1921/georgia/ch05.htm>

²⁰ R.McDonald, journal "NATION" 3 octobre 1920, voir Walter Elliott, Georgia and Soviets, letters to editors, 27,09,1924

Cet élément était très important pour un pays qui se tenait sur le chemin de son indépendance. L'élaboration de la constitution de 1921 fut entreprise par le "Conseil national de Géorgie" (parlement) par le biais de la commission constitutionnelle créée en juin 1918. La commission était composée de représentants des différents partis politiques. Elle fut dès le début dirigée par un social-démocrate, S. Djaparidzé²¹.

L'élection de l'Assemblée Constituante au suffrage universel direct (avec la pleine participation des femmes et sans vote censitaire) se déroula les 14-15 février 1919. Le parti social-démocrate géorgien remporta la grande majorité des mandats parlementaires (109 mandats sur 130). Les mandats restants allèrent aux nationaux-démocrates, sociaux-fédéralistes et SR (sociaux-révolutionnaires) – à noter que les bolchéviques n'obtinrent qu'un nombre infime de voix et aucun mandat²².

L'Assemblée Constituante nouvellement élue mit sur pied une Commission Constitutionnelle composée de 15 membres dont la majorité était des sociaux-démocrates. Le parti social-démocrate était représenté par R. Arsenidzé (Président de la Commission), S. Djaparidzé, P. Sakvarélidzé (qui devint président de la Commission quand Arsenidzé fut nommé ministre de la justice), L. Natadzé, V. Djaparizé, K. Andronikachvili, R. Chikladzé, M. Rusia, G. Pagava, P. Tsulaia; le parti national-démocrate par Sp. Kedia et G. Gvazava; les sociaux-fédéralistes par I. Baratachvili et G. Laskhichvili; les SR par I. Gobetchia; le parti national par G. Vechapali et les Dachnaks par T. Avetisian.

Comme nous l'avons rappelé précédemment, les auteurs de la Constitution avaient l'expérience d'avoir étudié et travaillé en Europe occidentale, et donc de bien connaître les textes constitutionnels contemporains, leurs principes de base et les analyses associées existantes. Cette expérience en matière constitutionnelle influença, par exemple, les approches communes de certaines questions comparativement aux constitutions suisse de 1874, belge de 1831, des Etats Unis de 1787, allemande de 1919, tchèque de 1920 et française de 1875. Presque toutes les constitutions existantes furent traduites en géorgien et publiées dans la presse entre 1919 et 1920, en particulier dans plusieurs numéros du journal "Ertoba" (Unité). De même, les membres de la commission constitutionnelle et d'autres juristes publièrent fréquemment, dans la presse géorgienne de ce temps, des articles et des critiques sur l'essence des différentes constitutions.

Le processus d'élaboration de la nouvelle constitution demanda beaucoup de temps à la Commission nouvellement créée, étant donné qu'elle tentait d'étudier autant d'expériences internationales que possible et qu'elle recherchait, parallèlement, le consensus politique sur les questions fondamentales.²³ En juillet 1920, le projet de constitution fut publié pour être examiné. Et en novembre 1920 le parlement démarra la procédure d'examen et d'adoption.

²¹ Malkhaz Matsaberidzé, "La constitution géorgienne de 1921: Elaboration et adoption", Tbilisi, 2008, p. 171

²² Sur les 505 000 votes pour l'Assemblée Constituante, seuls 800 sont allés aux bolcheviks. Voir le compte-rendu de l'Assemblée Constituante du 11 avril 1919, p. 31

²³ Karl Kautsky, "Georgia: A Social-Democratic Peasant Republic- Impressions And Observations", Chapitre IX, 1921. Traduit par H.J. Stenning et revu par l'auteur. Publié par International Bookshops Limited, Londres: <http://www.marxists.org/archive/kautsky/1921/georgia/ch08.htm>

Au même moment, la Russie tentait d'empêcher de s'opposer à l'indépendance de la Géorgie. En février-mars 1921, la Russie soviétique occupait et, par la suite, annexait le pays. Le début de l'offensive de l'armée russe accéléra l'adoption du projet de Constitution avec certains amendements, le 21 février 1921. A ce moment là, presque tous les chapitres de la Constitution avaient été adoptés par le parlement et la procédure d'examen article par article était, d'ores et déjà, entamée. Néanmoins, devant la situation, il devint nécessaire d'adopter rapidement la totalité de la Constitution pour qu'elle représentât un pays souverain face au monde et, particulièrement, face à l'ennemi.

Le 25 février 1921, la 11^{ème} armée de la Russie soviétique occupait Tbilissi et proclamait le pouvoir soviétique en Géorgie. Le gouvernement de la Géorgie indépendante fut contraint de se transporter en Géorgie ouest – à Batumi, le port de la Mer Noire. C'est dans cette ville, dans l'imprimerie de N.I. Hvinguia, que fut publié le premier texte officiel de la Constitution de 1921 de la République démocratique de Géorgie.

OCCUPATION ET ANNEXION DE LA GÉORGIE

A cours des années 1918-1920, la Russie avait tenté à maintes reprises, directement ou indirectement, de provoquer le chaos sur le terrain social en Géorgie et d'attiser les conflits ethniques en Abkhazie, à Tskhinvali et dans d'autres régions de Géorgie. En raison de l'échec de ces tentatives et de la situation intérieure et extérieure compliquée de la Russie, celle-ci fut contrainte de différer ses projets et de signer, le 7 mai 1920, un traité avec la Géorgie par lequel elle reconnaissait son indépendance et son intégrité territoriale.

Or, en 1920, la Russie soviétique réussit à "soviétiser" et à occuper l'Azerbaïdjan (avril 1920) et l'Arménie (novembre 1920). Il devint évident, qu'en dépit du traité, elle attaquerait bientôt la République démocratique de Géorgie. Le gouvernement géorgien espérait encore que la Russie n'oserait pas violer le traité de 1920, de crainte de se discréditer aux yeux de la communauté internationale. Mais les événements prirent un autre tour. En décembre 1920, à la réunion de la SDN à Genève, la Géorgie se vit refuser son admission comme membre (avec l'obligation de recueillir 2/3 des voix en sa faveur, la Géorgie obtint 10 voix pour, 13 contre et 17 abstentions)²⁴.

²⁴ Z. Avalichvili, "l'indépendance géorgienne et la politique internationale" en 1918-1920 (écrit en 1924) Publié par "Mkhedari", Tbilissi 201, pp. 350-351

²⁵ Au total, en février-mars 1921, l'armée rouge russe, composée de quatre corps militaires, fût simultanément lâchée à l'attaque dans cinq directions. Deux coups principaux furent portés de l'est (Azerbaïdjan) et du sud-est (Arménie); trois autres attaques furent lancées du nord – des montagnes du Caucase, à travers les chaînes montagneuses Dariali et Mamison, en occupant les régions de Raja et de Tskhinvali et en envahissant l'Abkhazie à partir de la Mer Noire.

Etant donné que, selon le 10ème article de sa charte, la SDN était obligée de protéger de toute agression extérieure le pays intégré comme membre, la position des grandes nations, en particulier l'Angleterre et la France, joua un rôle déterminant dans cette décision. Les principaux états de la SDN n'avaient, en effet, vraiment pas les moyens de mettre ce principe en application, encore moins en cas d'agression par la Russie bolchevique. Les états membres de la SDN, bien que soutenant pleinement son indépendance, reportèrent donc temporairement la question de l'adhésion de la Géorgie. Et plus tard, en janvier, la SDN et les alliés reconnurent de jure l'indépendance de la Géorgie.

En dépit de la reconnaissance internationale de la Géorgie, la Russie – après avoir consolidé sa position à l'intérieur, et ne rencontrant aucune forte résistance sur la scène internationale – viola, en février 1921, le traité de 1920 sous le fallacieux prétexte d'aider les "travailleurs insurgés" du district de Lori manipulés par eux, et envahit la Géorgie à partir de l'Arménie²⁵.

Le 25 février, le gouvernement de la République démocratique de la Géorgie dut abandonner Tbilissi et se transférer dans la ville de Batumi. C'est le 17 mars que se déroula la dernière séance de l'Assemblée Constituante de la République indépendante de Géorgie, certes vaincue par la Russie soviétique, mais qui refusa de capituler.

Le gouvernement géorgien en exil en France tenta par les moyens de la résistance intérieure et le soutien des pays occidentaux de faire cesser l'occupation et l'annexion de la Géorgie par la Russie bolchévique. Noé Jordania, s'adressant à la communauté internationale dans une interview du Times de Londres, remarquait – commentant l'invitation de la Russie bolchevique à la Conférence internationale de Gênes, en avril-mai 1922: "Si la voix de l'Europe ne s'élève pas pour dénoncer l'horrible injustice perpétrée à l'encontre de la Géorgie par le gouvernement de la Russie soviétique, alors chaque pays important se croira autorisé à attaquer les pays voisins et à occuper leurs territoires".²⁶ Mais, la situation internationale de l'époque ne permit pas de repousser l'agression russe. Les principaux pays occidentaux et la SDN se contentèrent d'exprimer leurs "préoccupation et inquiétude" envers les agissements de la Russie²⁷.

En août-septembre 1924, l'insurrection contre l'occupant communiste qui avait réussi à soulever une partie importante de la Géorgie occidentale fut écrasée au prix de plusieurs milliers de morts.

²⁶ Noé Jordania, The Times, 21 mars, 1922

²⁷ Walter Elliott, célèbre homme politique britannique (Écossais), critiquait ironiquement R. Mc Donald, premier ministre et ministre des affaires étrangères de l'époque, en raison du fait que connaissant la réalité de la situation de la Géorgie et étant l'un des premiers avocats de l'indépendance de la Géorgie et de la défense du pays contre l'agression russe au début des années 20, maintenant, en tant que chef du gouvernement et pour des considérations politiques, Mc Donald préférait reconnaître la Russie soviétique et se taire sur la question géorgienne. Voir Walter Elliott, Georgia and Soviets, Letters to Editors, 27-09-1924

DÉVELOPPEMENTS ULTÉRIEURS DU CONSTITUTIONNALISME

Après cela, la RSS de la Géorgie soviétisée “adopta” quatre Constitutions (1922, 1927, 1937, 1978) basées sur les principes du parti communiste et des soviets qui n’avaient rien de commun avec les principes constitutionnels préconisés par les gouvernements démocratiques, et qui légitimaient l’existence du parti unique.

La Géorgie déclara son indépendance de l’URSS en 1991, après la tenue en 1990 de la première élection multipartis qui inaugura l’émancipation nationale des partis politiques. Le parlement multipartis, nouvellement élu, apporta de nombreux amendements significatifs à la Constitution de 1978 et supprima les dispositions concernant le système soviétique du parti unique. Cependant le conseil militaire, arrivé au pouvoir à la suite de la confrontation intérieure et de la guerre civile, abolit la Constitution soviétique amendée de 1978²⁸.

Le 21 février 1992, le conseil militaire de la république géorgienne adopta une déclaration. Selon cette déclaration, le conseil considérait que malgré la longue parenthèse soviétique, la Constitution de 1921 n’avait légalement jamais cessé car, conformément à l’article 10 de la Constitution, elle était restée en vigueur “d’une manière permanente et ininterrompue”. En conséquence, le fonctionnement de la Constitution ayant été supprimé de façon illégitime après l’occupation de la République démocratique géorgienne par la Russie soviétique, le rétablissement de l’indépendance de la Géorgie entraînait la restauration de la légitimité de la Constitution de 1921.

C’est pourquoi le conseil militaire proclama que la République de Géorgie, dans ses frontières actuelles et selon la règle de l’état national (statut actuel de l’Adjarie et de l’Abkhazie), reconnaissait la suprématie des actes juridiques internationaux et de la Constitution de 1921 de la République de Géorgie et la reprise de son action, considération faite des réalités présentes²⁹.

Bien que le conseil militaire de la République géorgienne, qui s’est auto dissout le 10 mars 1992 et a créé le Conseil d’état de la République géorgienne, ait remis en activité la Constitution du 21 février 1921, cela ne se traduit pas dans la réalité. Ceci est dû au fait qu’elle reflétait peu la situation politique et juridique effective de la Géorgie. Tout cela signifiait qu’on devait établir un nouveau projet de Constitution qui, prenant en considération la situation politique et juridique des années 1990, créerait un nouvel environnement constitutionnel.

Le parlement, élu en octobre 1992, mit sur pied le 16 février 1993 une commission spéciale destinée à préparer les nouveaux concepts et projet de Constitution³⁰, sur la base de la Constitution de 1921.

²⁸ Georges Papouachvili, “Le système présidentiel dans les pays post-soviétiques: L’exemple géorgien”, Revue de la loi géorgienne, 1999, troisième quart, p. 20

²⁹ Journal “Sakartvelos Respublika” (République géorgienne), 25 février, 1992

³⁰ Georges Papouachvili, “Le système présidentiel dans les pays post-soviétiques: L’exemple géorgien”, Revue de la loi géorgienne, 1999, troisième quart, p. 22

La commission élaborera finalement une nouvelle version de la constitution car la révision de la constitution de 1921, plus de 70 ans après sa création, eût été très difficile compte tenu des nouvelles réalités politico-juridiques³¹.

Le 24 août 1995, le parlement de Géorgie adopta l'actuelle Constitution dont le préambule souligne qu'elle repose "...sur une tradition séculaire d'état de la nation géorgienne et sur les principes fondamentaux de la Constitution de 1921³²."

Ainsi, en dépit de nombreuses différences fondamentales, la Constitution actuelle et celle de 1921 sont unies par une même hérédité interrompue brutalement par la Russie soviétique pendant près de 70 ans.

Prenant en considération les conditions modernes et l'expérience internationale, la Constitution de 1995 a défini les principes fondamentaux des droits de l'homme, des formes de gouvernement, d'organisation de l'état et autres sujets cruciaux pour le pays.

LA STRUCTURE ET LA NATURE JURIDIQUE DE LA CONSTITUTION

La Constitution Géorgienne de 1921 compte 17 chapitres et 149 articles. A titre de comparaison, la Constitution actuelle compte 9 chapitres et 109 articles³³.

Partant du fait que la Constitution de 1921 de la République démocratique de Géorgie n'a pratiquement pas fonctionné, il est difficile de dire aujourd'hui si elle aurait réussi ou pas. En dépit de cela, l'étude et l'analyse article par article de son contenu nous donne l'opportunité de tirer des conclusions intéressantes. L'importance de ces conclusions ne se définit pas uniquement selon les points de vue historique et juridique, car les principes fondamentaux reconnus par la Constitution de 1921 et la majorité des liens qu'elle régleme restent appropriés à la justice constitutionnelle moderne. Il est de même possible de dessiner de nombreux parallèles politico-juridiques entre la Constitution de 1921 et la constitution actuellement en vigueur, tout comme entre les stades de développement de la Géorgie d'alors et d'aujourd'hui.

Il faut signaler que la Constitution de 1921 de la République démocratique de Géorgie appartient à la première vague des constitutions nées de l'évolution historique de la justice. La période de son adoption coïncide avec la fin de la première guerre mondiale et l'émergence de nouveaux états à la place des empires tels que les empires russe, ottoman, austro-hongrois, etc. A l'époque, parmi ces

³¹ En 1992-1995, la loi sur "l'autorité d'état" était active, pour remplir l'intervalle elle fut temporairement considérée comme une "constitution mineure".

³² Dans la version initiale de la constitution adoptée en 1995, figuraient les mots "...les principes fondamentaux de la constitution de 1921...", repris dans la version amendée du 15 octobre 2010 actuellement en fonction.

³³ Comme au 15 février 2011

états, qui adoptèrent dans leur grande majorité de nouvelles constitutions, figurent par exemple l'Autriche, l'Allemagne (République de Weimar), la Tchécoslovaquie, la Finlande, les Pays baltes et d'autres pays européens. Par nature, la Constitution de 1921 appartenait au type de constitutions dites "rigides". Ainsi, pour introduire une modification (amendement) il fallait obtenir la majorité des 2/3 des membres du Parlement. Pour entrer en vigueur, il devait être approuvé par référendum (art. 147). Le projet ne pouvait figurer à l'ordre du jour du Parlement que six mois après son dépôt (art. 146). A titre de comparaison, il faut noter que la constitution de 1995 actuellement en vigueur envisage des mécanismes plus simples, à savoir l'approbation des 2/3 des membres du Parlement et la possibilité de débiter la révision du texte constitutionnel un mois après son dépôt³⁴.

La révision de la Constitution était possible dans deux cas de figure: à la demande de la moitié au moins des membres du Parlement ou d'un groupe de 50. 000 électeurs. Le changement de la forme de gouvernement de la République de Géorgie ne pouvait faire l'objet d'aucune proposition de révision de la Constitution. C'était une très importante disposition; elle représentait l'un des principaux mécanismes constitutionnels de protection de la démocratie. Il était impossible de la modifier par les mécanismes constitutionnels légitimes. Pavlé Sakvarelidzé, l'un des auteurs de la Constitution justifiait la nécessité d'une telle disposition par l'existence de dispositions de même type dans la Constitution française de 1875 (avec l'amendement de 1884) et dans la Constitution portugaise en vigueur en 1917³⁵. La Constitution de 1921 rendait impossible la remise en cause des fondements démocratiques, comme ce fut le cas en Allemagne à la suite de l'arrivée au pouvoir des nazis. Ce n'est qu'après la 2ème guerre mondiale que de nombreux états européens (ex. l'Allemagne et l'Autriche) accordèrent une attention particulière à de telles dispositions par crainte du retour du national-socialisme et du communisme.

On doit aussi remarquer que jusqu'à l'adoption de la Constitution, sa fonction fut assurée par "L'Acte d'indépendance de la Géorgie" du 26 mai 1918 qui était composé de 7 paragraphes. Outre la déclaration de l'état géorgien indépendant, l'Acte d'indépendance définissait la forme politique de la Géorgie indépendante en tant que République démocratique, tout comme le respect et la protection des droits de l'homme, entre autres sujets. Même si l'Acte d'indépendance n'est pas inscrit en préambule de la Constitution, il va de soi qu'il fait fondamentalement corps avec elle: celle-ci déclinant les principes qu'il avait proclamés. En raison de son importance, cet Acte fut reconfirmé en 1919 par l'Assemblée Constituante nouvellement élue.

Il était naturel que l'idéologie social-démocrate ait exercé une nette influence sur la Constitution de 1921. Les sociaux-démocrates détenaient une large majorité au Parlement et ils composaient le gouvernement. Cela se reflétait distinctement dans le texte de la Constitution et se remarquait, en

³⁴ Selon l'amendement de 2010 de la constitution, en accord avec la règle en activité depuis 2013, la procédure d'approbation de l'amendement de la constitution est légèrement plus compliquée, à savoir que le projet devra toujours être soutenu par les 2/3 des députés, mais sur deux sessions consécutives avec un intervalle de 3 mois.

³⁵ P. Sakvarelidzé, Discussion du Projet de Constitution, République Géorgienne, Février, 1920

particulier, dans les dispositions relatives aux droits sociaux. Mais dans l'ensemble, les vues de la social-démocratie géorgienne jouèrent un rôle positif dans la nature démocratique de la Constitution. D'autant plus si nous prenons en considération que, du point de vue des réformes démocratiques engagées, ils se considéraient comme les disciples de la social-démocratie européenne et aspiraient à partager les valeurs démocratiques de l'Europe³⁶.

Ils essayèrent de faire passer les idées socialistes à travers le prisme des valeurs démocratiques européennes qui garantissaient les droits de l'homme et la propriété privée³⁷.

Noé Jordania, discutant du projet de Constitution lors des réunions publiques du parti, soulignait la compatibilité et l'indivisibilité des idées sociales-démocrates et de la démocratie. Il observait également que les sociaux-démocrates assignaient "comme but clair à l'état: la transformation de la société sur des bases sociales. Mais pour atteindre cet objectif, nous devons obligatoirement passer par les étapes politico-économiques nécessaires. Nous ne pouvons pas éviter ces étapes ni les sauter, l'histoire ne le permet pas..." "Les bolcheviques ont voulu sauter directement de la plus basse marche à la plus haute, sauter directement de l'ancien régime de la monarchie au royaume du socialisme, ils ont évité la démocratie, triché avec l'histoire... En refusant la démocratie, ils ont récolté non pas le socialisme mais la barbarie³⁸."

Les membres de la 2ème internationale, Vandervelde, Renaudel, McDonald, Shaw, Snowden, de Brouckère, Inghels, Marquet, Huysmans et d'autres qui visitèrent la Géorgie à l'automne 1920 prirent connaissance du projet de Constitution, l'apprécièrent amplement, firent des remarques et des commentaires, et donnèrent leur avis aux représentants de l'autorité géorgienne. Un peu plus tard, la Géorgie fut visitée par Karl Kautsky, l'un des principaux représentants du Socintern et du mouvement social-démocrate européen, qui resta près de trois mois en Géorgie. Il fut, à son tour, fortement impressionné par le projet de Constitution³⁹.

³⁶ Stephen Jones, "Socialism in Georgian Colours", Harvard University Press, Cambridge, London 2005, p.61

³⁷ Ibid, p.283

³⁸ "Social-démocratie et Organisation de l'Etat Géorgien" – discours de N. Jordania prononcé lors de la réunion du parti à Tbilissi, le 4 août 1918, p.5

³⁹ Malkhaz Matsaberidzé, "La constitution géorgienne de 1921: Elaboration et adoption", Tbilissi, 2008 p. 170

LES DROITS DE L'HOMME FONDAMENTAUX STIPULÉS DANS LA CONSTITUTION DE 1921

On peut considérer les dispositions constitutionnelles portant sur les droits de l'homme et du citoyen comme la plus grande réussite et aussi comme le signe fondamental du caractère progressiste de la Constitution de 1921 de la République démocratique de Géorgie.

L'esprit de la Constitution de 1921 atteste du fait que ses auteurs tentèrent d'établir, par son adoption, la primauté du droit ou, en utilisant la terminologie de l'époque, un "état de droit", dans lequel les droits de l'homme et du citoyen traditionnels sont fondés sur le principe de la liberté individuelle.

Une approche des droits de l'homme, fort intéressante et libérale pour la période, est fournie par les articles 25 et 26 de la Constitution qui définissent le principe de l'habeas corpus, c'est à dire l'interdiction de maintenir quelqu'un en prison sans jugement.

Bien plus, à la différence des autres pays démocratiques de l'époque, les dispositions signalées ci-dessus précisent concrètement les délais courts dans lesquels on doit présenter les personnes arrêtées devant le tribunal ; ainsi une personne arrêtée devait être présentée au tribunal dans les 24 h suivant son arrestation, et ce n'est que dans des circonstances exceptionnelles qu'on pouvait prolonger ce délai de 24 h (soit 48 h au total). En outre, selon la Constitution, le tribunal disposait de 24 h pour soit emprisonner la personne arrêtée, soit la libérer immédiatement. On doit signaler que l'actuelle constitution stipule des délais analogues.

Il faut remarquer que la Constitution géorgienne de 1921 a aboli la peine de mort (art 19), la plus haute peine pour toutes les catégories de crimes, en temps de paix comme de guerre. Son inscription dans la Constitution représente un acte juridique humaniste sans précédent pour le monde à cette époque. Quelques pays européens, en particulier la Belgique, le Lichtenstein, la Norvège et le Luxembourg, avaient aboli la peine de mort au 19^{ème} siècle⁴⁰, mais dans la majorité des cas, la peine de mort – en tant que sanction punitive la plus lourde – ne fut jamais totalement abolie. Elle fut abolie, principalement pour des crimes particuliers, par la législation et non au niveau constitutionnel⁴¹. Aussi, cette disposition de la Constitution de 1921 était non seulement en phase avec les standards juridiques du monde civilisé de l'époque, mais s'en distinguaient par des approches innovantes.

Comme d'autres Constitution démocratiques de ce temps, la liberté de religion et de conscience était respectée (art 31). La constitution séparait l'église de l'état. L'article 144 interdisait tout financement

⁴⁰ Voir J. Khetsuriani, "De l'Indépendance à l'Etat Légal", Tbilisi, 2006, p.176

⁴¹ Selon le paragraphe 22 de l'article 3 de la Constitution portugaise de 1911, la peine de mort était abolie pour toutes les catégories de cas, comme en Géorgie, en temps de paix comme de guerre, et selon l'article 18 de la Constitution roumaine de 1866, cette peine n'était abolie qu'en temps de paix. Les exemples susmentionnés.

de l'église par le budget de l'état. L'actuelle Constitution sépare aussi l'église de l'état, mais reconnaît le rôle spécial de l'église orthodoxe dans l'histoire géorgienne⁴².

Les droits politiques des citoyens étaient aussi largement représentés dans la Constitution. On doit remarquer, en premier, la liberté d'opinion (discours, presse, etc. art 32), la suppression de la censure, la liberté de réunion (art 33). De même le chapitre III garantit le libre développement des professions (art 36) et le droit de grève des ouvriers (art 38). Le droit de pétition individuel et collectif était consigné séparément (art 37). L'art 45 stipulait que "les droits et garanties énumérés dans la Constitution ne sont pas exclusifs d'autres droits et garanties qui, tout en n'y étant pas formulés, découlent néanmoins naturellement des principes établis par la Constitution".

De ce point de vue, on doit noter que l'art 39 de l'actuelle Constitution contient une disposition d'un contenu analogue. Cela souligne une fois encore la filiation entre les principes fondamentaux de la Constitution de 1921 et de l'actuelle Constitution de Géorgie. En même temps, on doit indiquer que cette disposition est similaire au 9ème amendement de la Constitution américaine et, sans doute, l'idée de son insertion vient-elle de là.

La Constitution de 1921 est l'un des tous premiers textes fondamentaux à présenter les droits socio-économiques du citoyen, qui étaient inscrits dans le projet social-démocrate. Les législateurs géorgiens devaient prendre en compte les promesses sociales populistes des bolcheviques en Russie, et ne pouvaient rester en retrait dans ce domaine alors que la Géorgie était en pleine mutation. La Constitution stipulait des garanties sans précédent, sans doute difficiles à appliquer car quelque peu irréalistes dans une situation économique particulièrement ardue, telles la gratuité de l'instruction primaire obligatoire (art 110). L'état devait également assurer aux "enfants indigents la gratuité de la nourriture, des vêtements et des fournitures scolaires". L'art 119 établissait par ailleurs des garanties de protection sociale pour les chômeurs. L'état devait les assister en leur procurant du travail ou, à défaut, une aide sociale par voie d'assurance (assurance chômage). La durée légale du travail était fixée à 48 h par semaine (art 123), de même la Constitution réglementait le droit du travail des femmes et des mineurs (art 124). Parallèlement, toute infraction du code du travail par l'employeur était passible du Code pénal (art 127).

On doit aussi mentionner la réglementation par la Constitution du droit de propriété. Selon l'art 114 de la Constitution, l'expropriation forcée de la propriété ou la restriction de l'entreprise privée ne pouvaient être effectuées que pour des nécessités étatiques ou culturelles, et cela uniquement en conformité avec la loi. En cas de confiscation des biens le versement d'une compensation correspondante était envisagé sauf indication contraire de la loi.

furent pratiquement les premiers textes constitutionnels avant le précédent géorgien.
http://www.estig.ipbeja.pt/ac_direito/const_1911.pdf, <http://www.constitutia.ro/const1866.htm>

⁴² Article 9 de la Constitution de 1995

Les articles 115 et 116 de la Constitution comportent une nuance plutôt ultra-socialiste. Il faut noter, en particulier, que l'état avait le droit de "socialiser par voie législative les entreprises commerciales, industrielles et agricoles qui s'y prêtent". De même, un autre sujet de préoccupation de l'état était de veiller "tout particulièrement: à la défense contre l'exploitation privée du travail des petits producteurs – cultivateur, artisan, industriel à domicile".

SYSTÈME DE GOUVERNEMENT

On peut rapprocher le système de gouvernement défini par la première Constitution de Géorgie des systèmes parlementaires européens de l'époque, malgré un certain nombre de conceptions originales. Par exemple, nous ne pouvons pas dire que les trois pouvoirs s'équilibraient à parts égales, car il n'existait pas dans la Constitution les mécanismes parfaits pour que le parlement exerce son influence sur le pouvoir exécutif ni pour que, réciproquement, le pouvoir exécutif exerce son influence sur le parlement. Le système de gouvernement géorgien se distinguait des autres systèmes parlementaires par la non-existence de la neutralité du président (ou du monarque en cas de monarchie constitutionnelle) ; l'institution de la responsabilité du gouvernement fondée sur la responsabilité individuelle des ministres; l'impossibilité pour le gouvernement de dissoudre le parlement en cas de crise, etc.

Les auteurs de la Constitution tentèrent de faire confluer avec discernement le système suisse de démocratie directe avec des éléments du système de représentation parlementaire⁴³.

L'inscription du principe de la souveraineté du peuple dans la Constitution était plutôt populaire, sans doute sous l'influence des idées de J-J Rousseau et de l'expérience démocratique existant en Suisse. Plus précisément, selon l'art 52, fut stipulé le principe de la souveraineté du peuple "La souveraineté appartient à la nation entière". Les auteurs de la Constitution étaient conscients du caractère idéaliste de l'application absolue de ce principe, ce qui peut être déduit du fait qu'ils conservèrent les principes de la représentation démocratique dans le cadre d'une république parlementaire; ils essayèrent cependant de maintenir le parlement et d'autres institutions d'état sous une certaine "surveillance" ou "contrôle" de la souveraineté populaire, comme cela est manifeste dans différentes dispositions de la Constitution.

⁴³ Au sujet des débats sur la question voir P. Sakvarelidzé, "République géorgienne", 4 février 1920 ; voir également Noé Jordania "Social-démocratie et Organisation de l'Etat Géorgien" – discours de N. Jordania prononcé le 4 août 1918, p.14-17

⁴⁴ Compilation des Dispositions Juridiques de la République Démocratique de Géorgie, 1918-1921, Tbilissi, 1990

⁴⁵ <http://lexis.com>

⁴⁶ Décret du 30 novembre 1918, au sujet des élections de l'Assemblée Constituante. Verordnung über die Wahlen zur Verfassunggebenden deutschen

LE POUVOIR LÉGISLATIF

Selon l'art. 46 de la Constitution, le parlement de Géorgie était élu pour trois ans "au suffrage universel, égal, direct, secret et proportionnel". Cette disposition était passablement progressiste pour la période. Elle reflétait les principes caractéristiques des systèmes d'élection démocratique de l'époque. L'égalité du vote homme-femme était particulièrement important. On doit noter qu'avant l'adoption de la Constitution de 1921, les règles relatives à la conduite des élections étaient déjà codifiées dans la disposition des "élections de l'Assemblée Constituante"⁴⁴, adoptée le 22 novembre 1918 par le Conseil National de Géorgie ; cette disposition accordait le droit de vote, sur un pied d'égalité, aux hommes et femmes âgés de 20 ans révolus.

Le caractère progressiste de cette mesure apparaît d'autant mieux que ce n'est que le 4 juillet 1919⁴⁵ que les Etats-Unis proposèrent l'amendement constitutionnel (XIX^e amendement) du droit de vote des femmes, entré en vigueur le 18 août 1920. On doit aussi prendre en considération le fait que, ce 18 août 1920, l'amendement ne fut soutenu que par 36 états sur les 48 qui composaient alors les Etats-Unis. Ce n'est qu'à partir du 12 novembre 1918 que les femmes bénéficièrent du droit de vote en Allemagne⁴⁶ et en Autriche⁴⁷. Au Royaume-Uni, les femmes âgées de plus de 30 ans n'eurent le droit de participer aux élections parlementaires qu'à partir du 6 février 1918, et encore sur la base d'un vote censitaire⁴⁸, alors que les hommes pouvaient voter dès l'âge de 21 ans; l'âge de vote des hommes et femmes ne devint le même qu'à partir de 1928⁴⁹. Les Suissesses ne purent participer pleinement aux élections que sur la base des amendements effectués à la suite du référendum du 7 février 1971⁵⁰.

Selon la Constitution géorgienne de 1921, l'élection du Parlement se faisait sur la base exclusive du système proportionnel. La condition préalable qui le permit fut que le système des partis était suffisamment bien développé dans le pays, à l'époque, pour rendre possible le fonctionnement efficace de ce type de système électoral. De même, il était naturel qu'un tel système électoral facilite une plus grande promotion des partis ainsi que de leur influence dans le champ politique. Les auteurs de la Constitution pensaient que le système proportionnel garantissait, mieux que le système majoritaire⁵¹, la représentation la plus adéquate des différents groupes et couches sociales au parlement.

⁴⁷ Loi du 12 novembre 1918 sur la forme de gouvernement de l'Etat d'Autriche allemande. Gesetz vom 12 november 1918 über die Staats und Regierungsform von Deutschösterreich. Staatsgesetzblatt in retrodigitalisierter Form bei ALEX-Historische Rechts-und gesetzestexte

⁴⁸ Representation of the People Act 1918, <http://www.parliament.uk/documents/upload/1918-rep-people-act.pdf>

⁴⁹ Representation of the People Act (equal Franchise) 1928, <http://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/g01.pdf>

⁵⁰ Frauen Macht Geschichte: frauen und gleichstellungspolit. Ereignisse in der Schweiz 1848-1998, 2 Mappen, 1998-99, S. Hardmeier, Frühe Frauenstimmrechtsbewegung in der Schweiz, 1997, Y. Voegeli, in Historisches Lexikon der Schweiz Schwabe, 2008

⁵¹ Guiorgui Gvazava, "Principes fondamentaux des droits constitutionnels", Tbilissi, 1920, p.23-25

Le parlement était considéré comme l'organe suprême de la nation bien que, pour équilibrer cette suprématie, les principes constitutionnels stipulaient que le parlement exerçait la "souveraineté de la nation" dans les limites fixées par la Constitution. L'autorité parlementaire était limitée par la Constitution même dans son article 8 la proclamant "loi suprême", ainsi que par l'initiative populaire et le référendum.

Selon la Constitution de 1921, le Parlement était élu pour trois ans. Personne ne pouvait convoquer ou dissoudre le Parlement, pas même le gouvernement (d'autant que les institutions de monarchie ou de président n'existaient pas). Étant donné que la Constitution ne fournissait pas la possibilité de dissoudre le Parlement, il était logique qu'elle fixe (art 61), la date de la tenue obligatoire des élections parlementaire (en automne), simultanément dans toute la République. Le fait de fixer cette date privait le gouvernement de toute possibilité de décider de la tenue des élections.

Tous les trois ans, le Parlement nouvellement élu débutait son travail le 1^{er} novembre. La Commission Constitutionnelle signalait que "la composition du Parlement change par l'intermédiaire de nouvelles élections mais, en tant qu'exerçant la souveraineté de la nation, son action demeure permanente. C'est pourquoi, il ne se dissout pas de lui-même et ne peut être dissout par aucun autre pouvoir⁵²".

Selon l'art 54 de la Constitution, les attributions du Parlement couvraient la législation, la "direction" des forces armées, la déclaration de guerre, la ratification des traités de paix, de commerce ou autres avec les états étrangers, le droit d'amnistie, l'approbation du budget, le droit d'émission des emprunts intérieurs et extérieurs, tout comme le contrôle général du pouvoir exécutif.

La Constitution de 1921 revêtait les caractéristiques du parlementarisme de l'époque telles que l'inviolabilité des députés (immunité) (art 48) ou l'incompatibilité entre le mandat de député et l'exercice de professions déterminées.

Le 59^{ème} article de la Constitution stipulait que le Parlement disposait du droit d'interpellation du gouvernement avec la possibilité de poser des questions et de nommer des commissions d'enquête. En dépit du fait que les normes constitutionnelles de l'organisation et de l'autorité parlementaire étaient assez progressistes pour l'époque, il leur manquait les mécanismes capables de résoudre les crises politiques qui se seraient exprimées, par exemple, dans le droit de dissolution de l'assemblée.

Néanmoins, les larges limites de l'autorité du Parlement indiquaient l'exceptionnelle aspiration de la Géorgie à développer une démocratie parlementaire.

⁵² Malkhaz Matsaberidzé, "Le Concept Politique de la Constitution Géorgienne de 1921", Tbilissi, 1996, p.81

LE POUVOIR EXÉCUTIF

Selon la Constitution de 1921, la structure du pouvoir exécutif se fondait sur les principes de responsabilité et d'obédience du gouvernement caractéristiques du système parlementaire (principe d'obédience) et inspirés du système parlementaire suisse, considéré comme le plus démocratique.

Le pouvoir exécutif suprême était représenté par le gouvernement de la République, responsable devant le parlement. En rédigeant le chapitre relatif à la structure et à l'autorité du pouvoir exécutif, la Commission Constitutionnelle a vivement discuté de l'introduction de l'institution du régime présidentiel. Cette position était soutenue par les nationaux démocrates⁵³. Ainsi, Grigol Lordkipanidzé notait que l'absence d'institution présidentielle "était profondément livresque et dogmatique... S'il y a un lieu où l'on a besoin d'un Président avec assez d'autorité c'est bien la Géorgie, un pays engagé dans un processus de rassemblement des territoires de la nation"⁵⁴.

Les sociaux-démocrates, dans leur grande majorité, n'étaient pas favorables à l'établissement de l'institution présidentielle. Les SR et les fédéralistes ne la soutenaient pas non plus. Selon les opposants à l'institution présidentielle, en introduisant cette fonction, tout le pouvoir passerait entre les mains d'un seul ce qui mettrait en péril le régime démocratique en Géorgie. Les membres de la commission avaient l'habitude de dire que le président des Etats-Unis avait plus de pouvoir que le roi d'Angleterre. Le système présidentiel ne fut pas adopté en raison de multiples facteurs : 1) La monarchie russe s'était effondrée peu de temps auparavant et, en raison des récentes expériences négatives des principaux partis, il existait une peur et une défiance sous-jacentes à l'égard de l'établissement d'un pouvoir unilatéral. 2) Une forme de gouvernement plus collégial existait chez les sociaux-démocrates qui comptaient dans leurs rangs de nombreuses fortes personnalités (Jordania, Ramichvili, Tchenkeli, Tsereteli, Tchkeidzé et d'autres). 3) Le chef du parti, Noé Jordania, en phase avec la position négative de son parti à l'égard de cette question, s'était élevé contre l'institution présidentielle ce qui s'avéra, en définitive, être l'un des facteurs décisifs, sinon le plus décisif.

On doit remarquer que pas un seul membre de la Commission Constitutionnelle, nationaux démocrates compris, n'émit l'idée de restaurer la monarchie géorgienne, disparue depuis plus d'un siècle. Nous pouvons établir un parallèle entre les débats sur la forme de gouvernement qui eurent lieu en 1921 et les débats lors de l'adoption de la Constitution de 1995 ainsi que lors des amendements apportés en 2004 et 2010 à cette même Constitution. La version initiale de la Constitution de 1995 définissait un système de pure direction gouvernementale présidentiel, le dit "modèle américain". Après l'amendement

⁵³ G. Gvazava, "les Grands Principes du Droit Constitutionnel", Tbilissi, 1920, p.54

⁵⁴ Gr. Lordkipanidzé, "Volonté Politique (voies de développement de la Géorgie)", 1925, p.275

de 2004, le modèle présidentiel fut remplacé par un autre, semi-présidentiel, dans lequel le président jouissait de l'autorité suffisante lui permettant de peser sur le gouvernement exécutif. Les amendements de 2010 rapprochèrent le régime semi-présidentiel du modèle parlementaire, éloignant davantage encore le président du pouvoir exécutif.

En dépit de certaines particularités, la Constitution de 1921 optait clairement pour un régime parlementaire. Lequel des modèles constitutionnels évoqués ci-dessus, était le plus approprié au regard des questions socio-économiques tout comme des facteurs intérieurs et extérieurs des périodes considérées, ceci est un sujet d'étude pour les futurs historiens, politologues et juristes.

Selon la Constitution de 1921, le gouvernement était dirigé par un président. Celui-ci, élu par le parlement, était également le représentant suprême de la république. Conformément à l'article 67 de la Constitution, le président ne pouvait être réélu plus d'une fois (à noter que dans une variante initiale, le président ne pouvait pas du tout être réélu). Cette restriction fut critiquée par Karl Kautsky lors de sa visite en Géorgie en 1920⁵⁵. Il est évident qu'une restriction aussi drastique, n'existant dans aucun autre système parlementaire, aurait posé problème et nécessité des amendements appropriés.

Selon l'article 70 de la Constitution, le président du gouvernement jouissait des mêmes prérogatives qu'un chef d'état (Président). Ainsi, il nommait les ambassadeurs, les représentants de l'Etat; en cas de menace, il pouvait recourir à la force armée, mais pas au-delà de 21 jours. Ce temps ne pouvait être prolongé qu'avec l'autorisation du parlement.

En ce qui concerne, les autres membres du gouvernement, les ministres (article 68) étaient nommés par le président du gouvernement et approuvés par le Parlement. Selon l'article 69, les ministres n'avaient pas le droit d'exercer une autre profession. Deux exceptions à ce principe étaient autorisées: être membre du parlement, et également "voter" dans les conseils de self-government locaux. Dans l'esprit de la Commission Constitutionnelle, la mise en œuvre du principe de responsabilité individuelle représentait une garantie de stabilité gouvernementale. Notamment, le refus d'accorder un vote de confiance à un ministre particulier ne pouvait entraîner la démission du cabinet tout entier. A leur avis, la Géorgie pouvait ainsi éviter les fréquentes crises gouvernementales causées par la responsabilité collective du gouvernement, caractéristiques des régimes parlementaires (à titre d'exemple, ils faisaient fréquemment allusion aux crises gouvernementales secouant la France et l'Angleterre).

Ainsi, l'article 73 de la Constitution établissait la responsabilité individuelle des ministres. Avec cette Constitution, l'institution de la responsabilité solidaire du gouvernement, caractéristique du système

⁵⁵ Malkhaz Matsaberidzé, "La constitution géorgienne de 1921: Elaboration et Adoption", Tbilissi 2008, p. 171

parlementaire classique, n'existait pas. En établissant le principe de responsabilité politique individuelle, le renvoi d'un ministre par le parlement ne pouvait entraîner la démission du président du gouvernement. Selon l'article 71, le président du gouvernement disposait d'un lieutenant. Cela servait de garantie: en cas de destitution du président, le gouvernement pouvait continuer de fonctionner.

Dans une certaine mesure, l'article 75 envisageait la procédure "d'impeachment", en particulier en cas de violation de la Constitution par le Chef du Gouvernement ou par l'un des ministres. Seul le Parlement était autorisé à les traduire devant la Justice.

On peut constater que, à la différence du parlement, les compétences du gouvernement étaient moins développées qu'elles n'auraient pu l'être, même dans le contexte parlementaire.

Le président du gouvernement jouissait pratiquement de l'autorité d'un Président, mais avec certaines restrictions. La fonction de Président du gouvernement avait également une durée restreinte (un an), et il ne pouvait être réélu plus d'une fois de suite. Le gouvernement n'était pas à l'initiative des lois, ce qu'on peut considérer comme une lacune constitutionnelle car pour mener à bien la politique nécessaire au pays, le gouvernement (le pouvoir exécutif) doit pouvoir proposer des lois au parlement.

En outre, les mécanismes de responsabilité individuelle, stipulés par la Constitution de 1921, différaient sensiblement des institutions analogues des autres systèmes parlementaires. L'absence d'institutions telle que, une chambre haute, une présidence (ou monarchie) pouvant remplir le vide de l'exécutif en temps de crise, est peut-être l'une des raisons pour lesquelles ne fut pas prévue l'institution de la responsabilité collective du gouvernement et de son possible renvoi en période de crise.

LE CONTRÔLE FINANCIER

Le chapitre 8 de la Constitution de 1921 définissait l'institution de "contrôle d'état" de manière identique à l'actuelle chambre de contrôle dont la fonction comprend le contrôle de l'exécution du budget de l'état et des comptes et bilans du gouvernement et des organes de *self-government* locaux.

Le chef de l'institution susmentionnée était élu par le parlement; il était indépendant du gouvernement et responsable devant le parlement. Il est intéressant de noter qu'une telle institution existait déjà dans la République démocratique de Géorgie en 1918, avant la Constitution. La loi spéciale du Conseil national (Parlement), du 6 décembre 1918, définissait les fondements de son action⁵⁶.

⁵⁶ Compilation des Dispositions Juridiques de la République Démocratique de Géorgie, 1918-1921, Tbilissi 1990, p.112

ORGANISATION TERRITORIALE, SELF-GOVERNMENTS LOCAUX ET MINORITÉS NATIONALES

En termes d'organisation territoriale de l'état, la Constitution de 1921 reconnaissait "l'indivisibilité de la Géorgie". C'était un état unitaire qui reconnaissait l'autonomie de certaines régions – une sorte de système unitaire asymétrique. Il faut observer que ce modèle unitaire fut soutenu au parlement par tous les partis, les fédéralistes compris. Selon l'article 107 de la Constitution, était accordée l'autonomie dans l'administration de leurs affaires locales à l'Abkhazie (région de Soukhoumi), à la Géorgie musulmane (région de Batumi) et au Zakhatala (district de Zakhatala), parties intégrantes de la République géorgienne. Sous la disposition de "administrations autonomes", mise au point par la Commission constitutionnelle, (qui aurait dû être adoptée après la mise en fonction de la Constitution), les points suivant relevaient de l'autonomie administrative de l'Abkhazie: finances locales, instruction publique, *self-government* de la ville et de la région, magistrats et tribunaux, protection individuelle et de l'ordre public, santé publique, routes d'importance locale, budget local et, plus généralement, tous les cas transférés au "Conseil du peuple d'Abkhazie selon la loi de la République".

Il faut aussi souligner les questions de *self-government* local réglementées par les dispositions démocratiques de la Constitution sur le reste du territoire géorgien. Conformément à l'article 101 de la Constitution, les organismes de *self-government* étaient élus au "suffrage universel, direct, égal, secret et proportionnel". Ainsi, les élections libres et directes étaient garanties à tous les niveaux en Géorgie, à cette époque. Les auteurs de la Constitution accordaient une grande importance au fait que les gouvernements autonomes bénéficient de réelles garanties constitutionnelles, ainsi qu'au fait que "la république démocratique est fondée sur le principe du self-government politique du peuple"⁵⁷

Il est important que les questions relatives au self-government soient réglées par la Constitution (Acte suprême) et non par la législation en cours. C'est un fait à saluer, d'autant plus que lors de l'adoption de la charte européenne sur "l'auto gouvernement local", par le Conseil de l'Europe le 15 octobre 1985⁵⁸, cette question posa problème, ce qui apparut dans le texte même de la charte. A l'article 2, "le principe d'autonomie locale devra être reconnu par la législation intérieure et, si possible, par la constitution". Au 20^{ème} siècle, dans les années 80, il n'existait pas de consensus général sur la question, et cela influença sans doute la prudente formulation de la disposition correspondante de la charte. Cette circonstance souligne donc, une fois de plus, le mérite de la 1^{ère} Constitution de la Géorgie et sa finesse juridique.

A l'article 98 de la Constitution étaient définies les fonctions de *self-government* local, soit la direction des affaires culturelles, éducatives et économiques, dans les limites d'un territoire donné. Les

⁵⁷ Discours de Noé Jordania, Président du Gouvernement, Assemblée Constituante, session du 1er décembre, journal, République de Géorgie, 5 décembre 1920

⁵⁸ Ratifié par le #515-II Décret du Parlement de Géorgie, du 26.10.2004

institutions de *self-government* local étaient autorisées, dans le cadre de ses compétences et conformément à la loi, de publier des règlements d'administration publique. Les organismes centraux de gouvernement avaient le droit de suspendre ces règlements en cas de contradiction avec la loi, mais l'affaire devait être immédiatement portée devant la justice pour être tranchée.

Pendant l'élaboration de la Constitution de 1921, le problème le plus significatif fut posé par la formulation des droits et garanties constitutionnels des minorités nationales. Ces droits figuraient dans le chapitre 14. Tous les représentants des minorités ethniques avaient le droit d'étudier et de se développer dans leur propre langue, tout comme le droit de former des unités administratives locales et des unions de nationalité. Pour protéger leurs droits, ils étaient autorisés à recourir aux tribunaux par l'intermédiaire des unions, celles-ci étant plénipotentiaires.

POUVOIR JUDICIAIRE

La Constitution, bien que consacrant un plus court chapitre à la question, a élaboré des dispositions plutôt positives sur le pouvoir judiciaire. Elle a aussi indiqué que les détails concernant la juridiction et l'organisation des tribunaux seraient déterminés par la loi.

Il est possible que ce fût l'une des raisons pour lesquelles les dispositions régulatrices correspondantes occupent comparativement peu de place.

L'article 76 de la Constitution établissait qu'il n'existait, sur tout le territoire de la Géorgie, qu'une seule Cour suprême, le sénat élu par le parlement. Le sénat représentait aussi la Cour de cassation. La Constitution excluait toute création de tribunal temporaire qui n'eût pas été un organe appartenant au système judiciaire général.

La Constitution garantissait le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire. Il était interdit d'annuler, modifier, suspendre les verdicts, fusse par un organe législatif, exécutif ou administratif. La Constitution préconisait également le principe de l'audience publique des affaires.

La Constitution prévoyait l'institution du jury pour les affaires particulièrement graves. L'introduction de cette institution représenta une avancée majeure et assura la participation et l'implication de la société dans l'administration de la justice. La Constitution de 1995 n'avait pas prévu cette institution jusqu'à ce que les amendements correspondants aient été apportés en 2004. Ce fait, qui a probablement aussi une

charge symbolique, montre une fois encore la perspicacité et l'esprit progressiste des législateurs de ce temps, d'autant que plus de 80 ans après, cette question redevint d'actualité et que les législateurs modernes y revinrent.

Il est intéressant de noter que la législation réglementant les dispositions et organisations des tribunaux, dont les procédures relatives au jury assermenté, fut adoptée par le Conseil d'état puis par l'Assemblée Constituante entre 1918-1921, avant même l'adoption de la Constitution par le parlement⁵⁹.

LE CONTRÔLE CONSTITUTIONNEL

L'idée du contrôle de constitutionnalité est distinctement exposée dans les articles 8 et 9 de la Constitution qui soulignent le principe de la suprématie constitutionnelle. Il est, en effet, rappelé qu' "aucune loi, décret, ordonnance ou décision qui serait en contradiction avec les principes et l'esprit de la Constitution ne peut être promulgué".

Les dispositions, mentionnées ci-dessus, indiquent clairement la nécessité d'établir la conformité avec la Constitution des lois émises après son adoption, ce qui eût été impossible sans l'exercice du contrôle de constitutionnalité. Bien que la Constitution de 1921 ne définisse pas un organisme de contrôle constitutionnel du type de la cour constitutionnelle, au sens classique de l'institution, avec son autorité et ses fonctions régulatrices (comme c'était le cas en Autriche et en République tchèque en 1920), il semble que le gouvernement avait déjà créé des moyens de contrôle constitutionnel.

Ainsi, au point B de l'article 72, parmi les prérogatives du gouvernement figurait le droit "de veiller à l'application de la Constitution et à l'exécution des lois". Cependant, il est logique qu'une telle fonction relève de la compétence du pouvoir judiciaire. A remarquer qu'il était seul à détenir le droit d'abrogation des arrêtés des *self-governments* locaux (les organismes centraux gouvernementaux ne détenaient que le droit de suspendre ces arrêtés et de soumettre leur demande d'abrogation au pouvoir judiciaire). Nous pouvons donc conclure que même si dans ce cas un total contrôle constitutionnel n'était pas exercé, la surveillance de la légitimité des actes juridiques était effectuée, ce qui se manifestait dans la vérification de la pertinence des actes juridiques des organismes de *self-gouvernement*.

En témoigne la fonction de la cour suprême, le sénat, qui au nombre de ses attributions stipulées par l'article 76 avait pour devoir de "veiller à la stricte application de la loi". La loi sur le statut du sénat, adoptée le 29 juillet 1919, établit que le sénat devait veiller au respect des lois et vérifier la légalité des

⁵⁹ Voir La Compilation des Dispositions Juridiques de la République Démocratique de Géorgie, 1918-1921, Tbilissi, 1990

actes des institutions gouvernementales, des officiels de haut rang et des *self-governements* locaux. En cas de non-conformité des lois, le sénat était tenu soit de les suspendre, soit de les abroger. Une autre fonction du sénat consistait dans la résolution des différends entre organes de l'état quant à leurs compétences.

Comme la Constitution abondait en idées et principes nécessaires à l'exécution du contrôle constitutionnel, nous pouvons penser que la création dans le futur d'un organe constitutionnel distinct, ou l'octroi de la fonction de contrôle constitutionnel à des tribunaux généraux, aurait été logique, si l'existence de la Géorgie indépendante avait pu perdurer.

Il est également intéressant de noter qu'une telle institution n'était pas étrangère aux législateurs géorgiens. L'un des membres de la commission d'élaboration de la Constitution, Guiorgui Gvazava, un national démocrate, remarquait: "Il y a un cas où le citoyen a le droit de ne pas respecter la loi. Ce cas s'appelle contestation de la constitutionnalité de la loi. Un citoyen a le droit de déposer une réclamation auprès d'un tribunal sur la constitutionnalité de la loi qui restreint sa liberté ou la menace d'une telle restriction. Le tribunal est tenu d'examiner cette demande et, s'il estime que la réclamation du plaignant est fondée, il peut rejeter la loi et ne pas se laisser guider par elle pour trancher le litige⁶⁰."

Le même Gvazava qui était très au fait des mécanismes de contrôle constitutionnel de l'Europe occidentale et des Etats-Unis, notait aussi que "le pouvoir judiciaire est tenu de défendre la Constitution, en tant que loi fondamentale, et de rejeter toutes les nouvelles lois qui la contrediraient. Le pouvoir judiciaire jouit d'un tel droit de contrôle aux Etats-Unis".⁶¹ La popularité, à cette époque, du concept de contrôle constitutionnel dans les cercles politiques et juridiques de la Géorgie est attestée par les réflexions de K. Mikeladzé, juriste et personnalité connue. Il les exprima dans ses travaux relatifs au processus d'élaboration de la Constitution. Retraçant principalement l'expérience des Etats-Unis d'Amérique, il démontrait que le rôle d'une cour constitutionnelle ne devait pas se limiter à l'examen des cas "...mais à contrôler les lois élaborées par les organes législatifs en fonction de leur compatibilité avec la Constitution⁶²."

⁶⁰ Guiorgui Gvazava, "Principes fondamentaux des droits constitutionnels", Tbilissi, 1920, p.23-25

⁶¹ Ibid, p.76

⁶² K. D. Mikeladzé, "Constitution d'un Etat Démocratique et République Parlementaire, Quelques Réflexions sur la Constitution Géorgienne", Tbilissi, 1918, p.47

CONCLUSION

Ainsi, cette courte analyse de la Constitution de 1921 met en lumière, une fois encore, l'importance majeure de cet acte. Loi fondamentale d'un état démocratique indépendant, il instaurait un système de gouvernement démocratique fondé sur la souveraineté du peuple (démocratie représentative), avec la garantie d'un système judiciaire indépendant. Un système de défense des droits de l'homme, parmi les plus progressistes d'Europe, s'appuyant sur des institutions les garantissant.

Ce document représente également les aspirations démocratiques de la République démocratique de Géorgie qui auraient pu valoir à notre pays d'occuper une place importante dans le monde. Bien que la Constitution de 1921 n'ait plus fonctionné par suite de de l'occupation et de l'annexion de la Géorgie démocratique par la Russie bolchevique, elle joua un rôle important dans le développement politique et juridique de la Géorgie moderne.

L'adoption de la Constitution de 1921 représenta l'aboutissement de la voie démocratique choisie par la Géorgie, à la différence de la tyrannie de la Russie bolchevique. Noé Jordania, président du gouvernement de la République démocratique 1918-1921, pressentant de façon quasi prémonitoire l'éventualité de l'occupation de la nouvelle Géorgie démocratique par la Russie bolchevique, soulignait: "Et si nous n'atteignons pas notre but et sommes vaincus, une histoire impartiale en témoignera – nous suivions le bon chemin et nous avons accompli ce qu'il était possible d'accomplir⁶³."

Georges Papouachvili

Président de la Cour Constitutionnelle de Géorgie,
Professeur de l'Université d'Etat Ilia, Tbilissi, Géorgie

⁶³ Noé Jordania "Social-démocratie et Organisation de l'Etat Géorgien", Tbilissi, 1918, p. 32



საქართველოს დამოუკიდებლობა

საქართველოს დამოუკიდებელი ერის, აწმუელი პარლამენტი, თანხრობი, სოციალური, ფარული და პრო-პარტიზონალური საბრძოლო სისტემი რთივე სქესის მოქალაქეთა მიერ, თავის პარლამენტს სდგამს. 1919 წ. მარტის 12-ს, ქვეყნის და იმერეთის წიხს აღიარებს, რომ ის საფუძვლი იდებს და აღსრულებს საქართველოს ერთეულ სახელის მიერ 1918 წ. მაისის 25-ს, გამოცემულ 5 წ. და 10 წ. თბილისის გა-შეცდვებულ საქართველოს დამოუკიდებლობის შეტყუ აქტს.

საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტი

1. მთელ საქართველოში საქართველო ამჟამად, რაიკად გამო-ცხადი და თბილისი სახელმწიფო.

2. საქართველოს დამოუკიდებლობის აღიარებას უკუყრუებო საქართველო არის სხვა სურვილი მისი იმ თბილისი, რომ მისი ყოველ-ზედა იგი საქართველო არის საქართველო.

3. საქართველო და მთლიანად საქართველოს მტრებს იხივს წყა-ლითა და სიყვარულით, რომ მთელი საქართველო ერთად და მისი ყოველ-ზედა იგი საქართველო.

4. საქართველოს დამოუკიდებლობის აღიარებას უკუყრუებო საქართველო არის სხვა სურვილი მისი იმ თბილისი, რომ მისი ყოველ-ზედა იგი საქართველო.

5. საქართველოს დამოუკიდებლობის აღიარებას უკუყრუებო საქართველო არის სხვა სურვილი მისი იმ თბილისი, რომ მისი ყოველ-ზედა იგი საქართველო.

6. საქართველოს დამოუკიდებლობის აღიარებას უკუყრუებო საქართველო არის სხვა სურვილი მისი იმ თბილისი, რომ მისი ყოველ-ზედა იგი საქართველო.

7. საქართველოს დამოუკიდებლობის აღიარებას უკუყრუებო საქართველო არის სხვა სურვილი მისი იმ თბილისი, რომ მისი ყოველ-ზედა იგი საქართველო.

8. საქართველოს დამოუკიდებლობის აღიარებას უკუყრუებო საქართველო არის სხვა სურვილი მისი იმ თბილისი, რომ მისი ყოველ-ზედა იგი საქართველო.

9. საქართველოს დამოუკიდებლობის აღიარებას უკუყრუებო საქართველო არის სხვა სურვილი მისი იმ თბილისი, რომ მისი ყოველ-ზედა იგი საქართველო.

10. საქართველოს დამოუკიდებლობის აღიარებას უკუყრუებო საქართველო არის სხვა სურვილი მისი იმ თბილისი, რომ მისი ყოველ-ზედა იგი საქართველო.

11. საქართველოს დამოუკიდებლობის აღიარებას უკუყრუებო საქართველო არის სხვა სურვილი მისი იმ თბილისი, რომ მისი ყოველ-ზედა იგი საქართველო.

12. საქართველოს დამოუკიდებლობის აღიარებას უკუყრუებო საქართველო არის სხვა სურვილი მისი იმ თბილისი, რომ მისი ყოველ-ზედა იგი საქართველო.

1. <i>საქართველო</i>	<i>ქიმი</i>	<i>ქიმი</i>	<i>ქიმი</i>	<i>ქიმი</i>
2. <i>საქართველო</i>	<i>ქიმი</i>	<i>ქიმი</i>	<i>ქიმი</i>	<i>ქიმი</i>
3. <i>საქართველო</i>	<i>ქიმი</i>	<i>ქიმი</i>	<i>ქიმი</i>	<i>ქიმი</i>
4. <i>საქართველო</i>	<i>ქიმი</i>	<i>ქიმი</i>	<i>ქიმი</i>	<i>ქიმი</i>
5. <i>საქართველო</i>	<i>ქიმი</i>	<i>ქიმი</i>	<i>ქიმი</i>	<i>ქიმი</i>
6. <i>საქართველო</i>	<i>ქიმი</i>	<i>ქიმი</i>	<i>ქიმი</i>	<i>ქიმი</i>
7. <i>საქართველო</i>	<i>ქიმი</i>	<i>ქიმი</i>	<i>ქიმი</i>	<i>ქიმი</i>
8. <i>საქართველო</i>	<i>ქიმი</i>	<i>ქიმი</i>	<i>ქიმი</i>	<i>ქიმი</i>
9. <i>საქართველო</i>	<i>ქიმი</i>	<i>ქიმი</i>	<i>ქიმი</i>	<i>ქიმი</i>
10. <i>საქართველო</i>	<i>ქიმი</i>	<i>ქიმი</i>	<i>ქიმი</i>	<i>ქიმი</i>
11. <i>საქართველო</i>	<i>ქიმი</i>	<i>ქიმი</i>	<i>ქიმი</i>	<i>ქიმი</i>
12. <i>საქართველო</i>	<i>ქიმი</i>	<i>ქიმი</i>	<i>ქიმი</i>	<i>ქიმი</i>

Act of Independence of Georgia.

INDÉPENDANCE DE LA GÉORGIE

L'Assemblée Constituante, élue au suffrage universel direct et à bulletin secret par tous les citoyens des deux sexes à la 1^{ère} session du 12 mars 1919, devant le Pays et l'Histoire, reconnaît qu'elle adopte et ratifie l'Acte d'Indépendance de la Géorgie proclamée le 26 Mai 1918, à 17h10 à Tbilissi.

ACTE D'INDÉPENDANCE DE LA GÉORGIE

Pendant plusieurs siècles, la Géorgie a existé comme État libre et indépendant.

À la fin du XVIII^e siècle, pressée de tous les côtés par des ennemis, la Géorgie s'allia volontairement à la Russie, à condition que la Russie s'engageât à défendre la Géorgie contre ses ennemis extérieurs.

Les événements de la Grande Révolution russe ont créé une situation intérieure telle que le front de guerre s'est effondré entièrement et que la Transcaucasie a été évacuée par les armées russes.

Abandonnées à leurs propres forces, la Géorgie et, avec elle, la Transcaucasie ont pris entre leurs mains le soin et la direction de leurs propres affaires et se sont donné des organes gouvernementaux appropriés. Mais la pression des forces extérieures a amené la dissolution des liens qui unissaient les peuples de la Transcaucasie et l'unité politique de celle-ci s'est effondrée.

La situation présente de la nation géorgienne commande impérieusement à la Géorgie d'avoir sa propre organisation d'État en vue de prévenir, par ce moyen, la conquête du pays par les forces extérieures et de créer des bases solides pour son développement indépendant.

En conséquence, le Conseil national géorgien, élu par l'Assemblée nationale le 22 novembre 1917, déclare:

1. La nation géorgienne rentre en possession de tous ses droits; la Géorgie est un État indépendant qui jouit de tous les droits de la souveraineté.
2. La forme de l'organisation politique de la Géorgie indépendante est la République démocratique.
3. En cas de conflits internationaux, la Géorgie reste perpétuellement État neutre.

4. La République démocratique géorgienne désire avoir des relations amicales avec tous les membres de la communauté internationale et, en particulier, avec les États et les peuples voisins.
5. La République démocratique géorgienne garantit, dans les limites de son territoire, tous les droits civils et politiques à tous les citoyens également, sans distinction de nationalité, de croyance, d'état social ou de sexe.
6. La République démocratique géorgienne ouvre à toutes les nationalités habitant son territoire un champ libre à leur développement.
7. Jusqu'à la convocation de l'Assemblée constituante, les affaires publiques de toute la Géorgie sont gérées par le Conseil national, avec adjonction des représentants des minorités ethniques, et par le gouvernement provisoire, responsable devant le Conseil national.

CONSTITUTION DE GÉORGIE

**ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE CONSTITUANTE
21 février 1921**

CHAPITRE I Bases générales

Article 1

La Géorgie est un État libre, indépendant et indivisible.
La forme permanente et immuable de sa constitution
politique est la République démocratique.

Article 2

La capitale de la Géorgie est Tiflis*.

Article 3

La langue officielle de la République est le géorgien.

Article 4

Le drapeau de la République Géorgienne est de couleur cramoisie (teinte cornouille),
avec une bande noire et une bande blanche. Le sceau de la République Géorgienne
est à l'effigie de Georges le Blanc, à cheval, surmontée de sept astres.

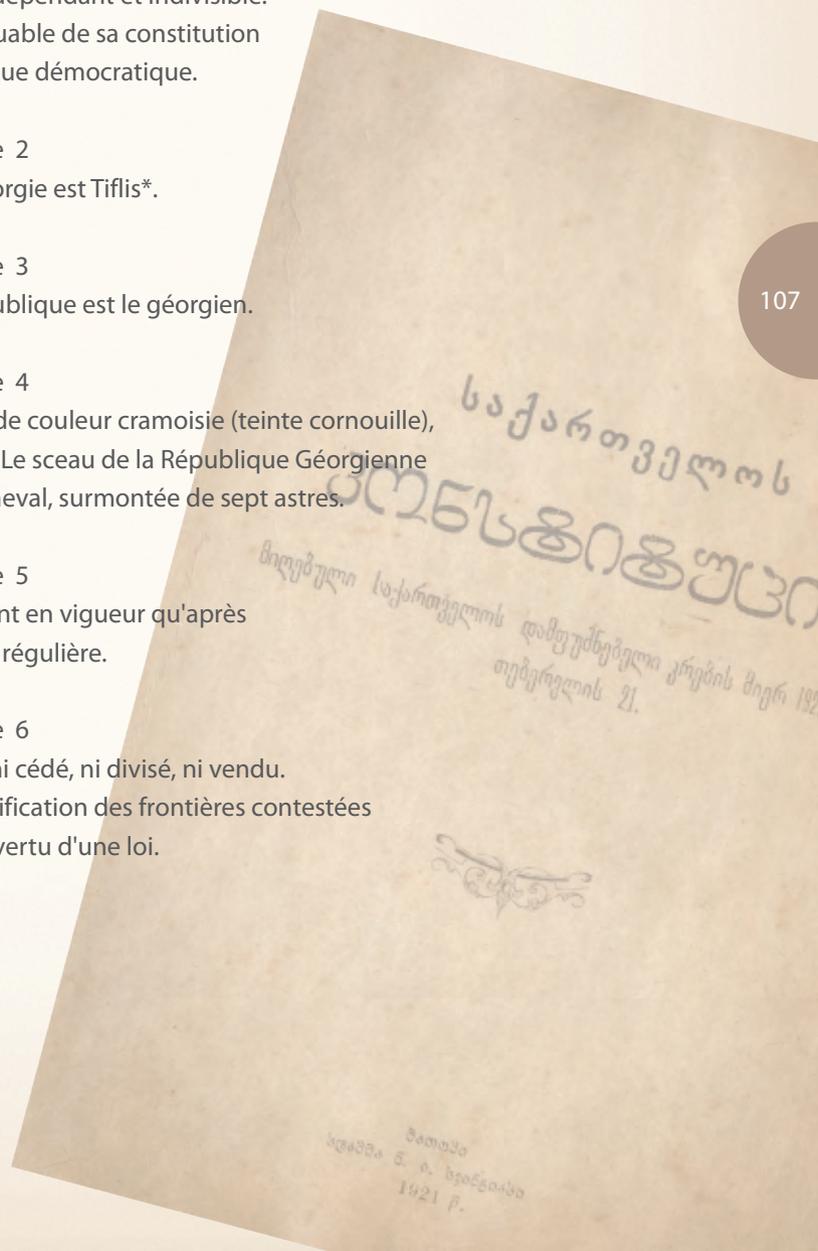
Article 5

Les lois et les décrets n'entrent en vigueur qu'après
leur publication régulière.

Article 6

Le territoire d'État ne peut être ni cédé, ni divisé, ni vendu.
L'agrandissement du territoire ou la rectification des frontières contestées
n'est possible qu'en vertu d'une loi.

* Tiflis, autre nom donné pendant tout le 19ème siècle à la capitale "Tbilissi".



Article 7

La division administrative et la fixation ou le changement des limites des unités autonomes ne se font que par voie législative.

Article 8

La Constitution est la loi suprême de l'État. Aucune loi, aucun décret, aucune ordonnance ou décision, qui serait en contradiction avec les principes et l'esprit de la Constitution ne peut être promulgué. Tous les pouvoirs de l'État sont tenus d'exécuter la Constitution et d'appliquer ses principes, tant dans le domaine législatif que dans celui de l'administration.

Article 9

Les lois et décrets antérieurs à la Constitution demeurent en vigueur, s'ils ne sont pas en contradiction avec la Constitution et ses principes.

Article 10

La présente Constitution reste en vigueur d'une manière permanente et ininterrompue, sauf le cas prévu dans la Constitution elle-même.

Article 11

Après l'adoption de la Constitution, l'Assemblée constituante la publie avec les signatures de ses membres.

CHAPITRE II De l'indigénat

Article 12

La nationalité géorgienne s'acquiert par voie de naissance, de mariage et de naturalisation.

Article 13

Un citoyen géorgien ne peut être en même temps citoyen d'un autre État.

Article 14

Un citoyen géorgien ne peut renoncer à la nationalité géorgienne qu'après avoir satisfait à toutes ses obligations envers l'État.

Article 15

Les conditions détaillées de l'acquisition et de la perte de l'indigénat sont déterminées par la loi.

CHAPITRE III
Droits du citoyen

Article 16

Tous les citoyens sont égaux devant la loi.

Article 17.

Il n'existe pas de distinction d'ordres.

Article 18

Aucun titre, sauf les grades universitaires, ne peut être conféré.
Les décorations sont abolies, des signes distinctifs
peuvent être accordés pour faits de guerre.

Article 19

La peine capitale est abolie.

Article 20

Nul ne peut être condamné que par la voie judiciaire, sauf l'exception
des peines disciplinaires prévues par la loi.

Article 21

Tous les citoyens sont jugés d'après la même procédure.

Article 22

Toute personne jouit de l'inviolabilité individuelle. Nul ne peut être arrêté, ni privé d'autre façon de sa
liberté, ni soumis à une perquisition, que sur mandat motivé du tribunal ou de l'organe d'instruction.

Article 23

L'administration ne peut procéder, de son propre chef, à une arrestation que dans les cas suivants:
a) Lorsque le coupable est surpris en flagrant délit;

- b) Lorsque le coupable est désigné sur le lieu du forfait, par la victime ou par un témoin;
- c) Lorsque quelque objet, établissant la culpabilité de l'inculpé, est trouvé sur l'inculpé ou lorsque des signes ou traces incontestables du forfait sont découverts sur sa personne ou à son domicile.

Article 24

L'arrestation des coupables par des particuliers est licite, si ces derniers les surprennent en flagrant délit et qu'il y ait lieu d'appréhender leur évasion avant l'arrivée des agents de la force publique.

Article 25

Toute personne arrêtée sur l'ordre d'organes judiciaires ou administratifs doit être traduite devant le tribunal le plus proche, dans les 24 heures; si le tribunal est trop éloigné pour qu'il soit possible d'y traduire le prévenu dans ce laps de temps, ce délai peut être prolongé suivant les circonstances, sans toutefois dépasser 48 heures.

Article 26

Le tribunal est tenu de procéder immédiatement, et en tout cas pas plus tard que dans les 24 heures, à l'interrogatoire du prévenu; après quoi il doit statuer par un ordre écrit, soit sur sa détention ultérieure, soit sur son élargissement immédiat.

Article 27

Les autorités judiciaires sont tenues, au cas où il leur revient que quelqu'un a été arrêté en violation des règles ci dessus mentionnées, de procéder sans délai à l'instruction du cas et de donner l'ordre, soit de libérer immédiatement le détenu, soit de le maintenir en état d'arrestation.

Article 28

Le domicile de tout citoyen est inviolable et les perquisitions n'y sont autorisées que dans les cas prévus par la loi.

Article 29

La correspondance privée est inviolable; elle ne peut être saisie et examinée qu'en vertu d'un arrêt du tribunal.

Article 30

Tout citoyen jouit de la liberté de circulation et d'élection de domicile; aucune restriction à cette liberté ne peut être apportée que par arrêt d'un tribunal.

Article 31

Tout citoyen jouit d'une pleine liberté de conscience. Il ne peut être persécuté, ni voir de restrictions apportées à ses droits politiques ou civils, du fait de sa religion ou de ses convictions. Chacun a le droit de professer la religion de son choix, de changer de religion ou de n'en professer aucune.

Nul n'a le droit, de se soustraire à ses obligations civiles et politiques en invoquant sa religion ou ses convictions, sauf les cas prévus par la loi. Les actes de caractère religieux ne modifient en rien les droits civils ni la situation de personne.

Article 32

Tout citoyen a le droit d'exprimer son opinion et de la propager par la parole, par la presse ou par d'autres moyens sans l'autorisation préalable du Gouvernement. Il n'est responsable, pour tout délit commis dans ces cas, que devant la justice.

Article 33

Les citoyens de la République Géorgienne ont le droit, sans la permission des autorités, de tenir des réunions publiques, sans armes, dans un local aussi bien qu'en plein air.

Article 34

L'administration a le droit de fermer une réunion si celle-ci devient délictueuse.

Article 35

Les citoyens de la République Géorgienne ont le droit de fonder des associations professionnelles et de toute autre nature sans l'autorisation préalable du Gouvernement, à condition que leur but ne soit pas interdit par la loi; la dissolution d'une association n'est possible qu'en vertu de la décision d'un tribunal.

Article 36

Le développement libre des professions intellectuelles, commerciales, industrielles et agricoles est assuré suivant les lois de la République.

Article 37

Le droit de pétition, individuelle ou collective, est assuré.

Article 38

Les ouvriers jouissent du droit de grève.

Article 39

Les citoyens des deux sexes jouissent de l'égalité des droits politiques, civils, économiques et de famille.

Article 40

Le mariage est basé sur l'égalité des droits et sur le consentement mutuel des époux.

La forme et les règles du mariage sont déterminées par la loi.

Les enfants nés du mariage ou hors du mariage ont des droits et des devoirs égaux.

La mère a le droit de rechercher et de prouver la paternité de son enfant naturel par la voie judiciaire; cet enfant a également le droit de recherche de paternité.

Article 41

Nul fugitif politique, réfugié sur le territoire de la République, ne peut être extradé.

Article 42

Tous fonctionnaires et particuliers coupables d'infraction aux dispositions des lois ci dessus, visant les droits des citoyens, seront poursuivis judiciairement, conformément au code pénal.

Article 43

En cas de sédition à l'intérieur du pays, ou en cas de guerre, le Parlement a le droit de suspendre temporairement, dans toute la République ou sur certaines parties du territoire, les garanties constitutionnelles contenues dans les articles: 19, 22, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 32, 33 et 38; en cas de guerre, peut être également suspendue la garantie prévue à l'article 21, à condition que l'accusé ne soit justiciable d'un conseil de guerre que dans la zone des armées. Hors des sessions du Parlement, le Gouvernement a le droit, sous sa propre responsabilité, de suspendre les garanties constitutionnelles ci dessus mentionnées, mais il est tenu, dans ce cas, de convoquer immédiatement le Parlement et de lui soumettre sa décision.

Article 44

En cas d'épidémie grave, le Gouvernement a le droit de suspendre temporairement les garanties constitutionnelles établies dans les articles 22, 25, 26 et 30, en tant que cette mesure est rendue nécessaire par la lutte contre l'épidémie.

Article 45

Les droits et garanties énumérés dans la Constitution ne sont pas exclusifs d'autres droits et garanties qui, tout en n'y étant pas formulés, découlent néanmoins naturellement des principes établis par la Constitution.

CHAPITRE IV Parlement

Article 46

L'organe représentatif de la République Géorgienne est le Parlement de Géorgie, composé des députés élus au suffrage universel, égal, direct, secret et proportionnel. Tout citoyen, sans distinction de sexe, jouissant de tous ses droits et ayant 20 ans révolus, a le droit de participer aux élections. Le Parlement est élu pour trois ans.

Article 47

Les règles des élections législatives sont fixées par une loi spéciale.

Article 48

Les membres du Parlement ne sont pas responsables pour les opinions émises par eux durant l'accomplissement de leur mandat. La personne d'un membre du Parlement est inviolable, il ne peut être arrêté, ni traduit en justice sans l'assentiment du Parlement. Exception est faite pour le cas de flagrant délit, qui doit immédiatement être porté à la connaissance du Parlement. Le membre du Parlement arrêté ou traduit en justice doit être mis en liberté si le Parlement l'exige.

Article 49

Les membres du Parlement peuvent se refuser à témoigner sur les faits qu'on leur a confiés en leur qualité de députés. Ce droit peut être invoqué même après l'expiration de leur mandat.

Article 50

Les membres du Parlement reçoivent une indemnité déterminée par la loi.

Article 51

Les cas d'incompatibilité entre le mandat de député et l'exercice d'une fonction ou d'une profession quelconque seront déterminés par la loi.

Article 52

La souveraineté appartient à la nation entière. Le Parlement exerce cette souveraineté dans les limites fixées par la Constitution.

Article 53

Le Parlement vote les lois, décrets et décisions; le mode de leur publication sera déterminé par une loi spéciale.

Article 54

Les attributions du Parlement sont les suivantes :

- a) Législation;
- b) Direction suprême de l'armée de la République et en général de toutes les forces armées;
- c) Déclaration de la guerre;
- d) Ratification des traités de paix, de commerce ou autres avec les Puissances étrangères;
- e) Droit d'amnistie;
- f) Établissement du budget;
- g) Droit d'émission des emprunts intérieurs et extérieurs;
- h) Nomination des fonctionnaires, prévue par la Constitution ou par la loi;
- i) Contrôle général du pouvoir exécutif.

Article 55

Les séances du Parlement sont publiques, mais le Parlement a le droit de tenir à huis clos, par décision spéciale, des séances entières ou partielles.

Article 56

Le Parlement discute lui même la validité de l'élection de ses membres et tranche toutes les questions litigieuses y relatives.

Article 57

Toutes les décisions du Parlement sont prises à la majorité simple des voix, à moins qu'un autre mode n'ait été adopté en conformité de la loi ou du règlement.

Article 58

L'ouverture des séances parlementaires exige la présence de plus de la moitié du nombre total des députés.

Article 59

Le Parlement a le droit d'interpeller le Gouvernement et de lui poser des questions. Les interpellations et questions sont soumises à des règles déterminées par la loi ou par le règlement. Le Parlement a le droit de nommer des commissions d'enquête.

Article 60

Le Parlement fixe lui même, par un règlement, la procédure de ses délibérations.

Article 61

Les sessions annuelles du Parlement commencent le premier dimanche du mois de novembre. Les élections pour le renouvellement du Parlement s'effectuent en automne, simultanément dans toute la République, et en temps utile pour permettre aux nouveaux élus d'assister à l'ouverture du Parlement.

Article 62

Les travaux du Parlement ne peuvent être suspendus que par lui même. Durant les interruptions de travaux du Parlement, le droit de convoquer ce dernier, dans des cas extraordinaires appartient au Gouvernement ou au Bureau du Parlement.

La réunion du Parlement est obligatoire si le quart du nombre des députés l'exige.

Article 63

Le droit d'initiative appartient:
a) A tout membre du Parlement;
b) A tout groupe de 5.000 électeurs.

Article 64

Le Parlement est tenu de soumettre toute loi nouvellement votée au referendum populaire, si 30.000 électeurs l'exigent par écrit. Les règles du referendum sont déterminées par la loi

Article 65

Le Parlement élit annuellement son Bureau.

CHAPITRE V

Pouvoir exécutif

Article 66

Le pouvoir exécutif appartient au Gouvernement de la République.

Article 67

Le Président du Gouvernement est élu par le Parlement pour une durée d'un an.
Le même Président ne peut être réélu plus d'une fois de suite.

Article 68

Les autres ministres, membres du Gouvernement, sont appelés au pouvoir par le Président, qui les choisit parmi les citoyens ayant le droit de participer aux élections parlementaires.

Article 69

Les membres du Gouvernement n'ont le droit d'exercer aucune autre fonction ni profession.
Ils ne peuvent être que membres du Parlement, ou des Conseils de Self Government.

Article 70

Le Président du Gouvernement est le représentant suprême de la République. Il nomme les représentants de la Géorgie auprès des Puissances étrangères et c'est auprès de lui que sont accrédités les représentants de ces Puissances. En l'absence d'une décision du Gouvernement, qui se trouverait empêché, le Président peut, à titre exceptionnel, recourir à la force armée de la République, mais il en informe immédiatement le Parlement. Les ordonnances d'exécution des lois et les règlements y relatifs émanent du Président du Gouvernement, lequel n'a toutefois pas le droit d'arrêter l'action de la loi ou d'en entraver l'exécution. Le Président du Gouvernement a le droit d'ordonner le contrôle à l'extraordinaire soit des différents départements d'administration publique, soit d'administrations locales, ou la révision d'affaires particulières, suivant les règles déterminées par la loi. Le Président n'est investi d'aucun droit autre que ceux qui lui sont conférés par la Constitution.

Article 71

Le Président du Gouvernement a un lieutenant. En cas d'absence du Président, ses attributions passent à son lieutenant.

Article 72

Les droits et devoirs généraux du Gouvernement sont:

- a) D'assurer la direction suprême des affaires de la République, conformément aux lois;
- b) De veiller à l'application de la Constitution et à l'exécution des lois;
- c) De déposer devant le Parlement ses projets de lois, de même que ses conclusions sur les projets de lois émanant de l'initiative du Parlement ou du peuple;
- d) De défendre les intérêts extérieurs de la République;
- e) De sauvegarder la République contre les dangers extérieurs et de défendre son indépendance;
- f) D'assurer la sécurité et l'ordre à l'intérieur du pays. Si des circonstances imprévues l'exigent, le Gouvernement a le droit de mobiliser des forces armées pour un service qui ne doit pas dépasser 21 jours. Ce délai ne peut être prolongé qu'avec l'autorisation du Parlement;
- g) De gérer les finances, d'émettre la monnaie, conformément à la loi, et de soumettre annuellement au Parlement le budget des revenus et des dépenses de l'État;
- h) De rendre compte de ses travaux au Parlement et de lui présenter, au moins une fois l'an, un rapport sur la situation extérieure et intérieure de la Géorgie; de lui présenter aussi des rapports spéciaux si le Parlement l'exige;
- i) De s'acquitter de toutes les obligations qui lui sont imposées par la loi ou le Parlement.

Article 73

Les membres du Gouvernement se partagent la direction des affaires de la République qui ne dépendent pas directement du Président. Chaque membre du Gouvernement dirige, d'une manière indépendante, et sous sa seule responsabilité personnelle devant le Parlement, le ministère qui lui est confié; il doit se retirer dès qu'il perd la confiance du Parlement.

Un ministre n'a le droit de voter au Parlement que s'il en est membre. Le Président du Gouvernement est responsable devant le Parlement de la politique générale. Il est tenu de se soumettre aux décisions du Parlement et de les exécuter, en changeant, s'il y a lieu, de ministres ou même en remaniant le cabinet entier.

Article 74

Tout membre du Gouvernement a le droit d'assister aux séances du Parlement et aux réunions des commissions parlementaires. Le Parlement et ses commissions sont tenus d'entendre le ministre, si celui-ci l'exige; de son côté, le ministre est également tenu de se présenter, sur la demande du Parlement ou de ses commissions, et de fournir des explications.

Article 75

Le Président et les membres du Gouvernement sont responsables pénalement pour toute violation de la Constitution, mais seul le Parlement peut les traduire devant la Justice. Les membres du Gouvernement sont jugés suivant les règles du droit commun.

CHAPITRE VI **Justice**

Article 76

La Cour Suprême de la Géorgie est le Sénat, élu par le Parlement.
Il appartient au Sénat:

- a) De veiller à la stricte application de la loi;
- b) D'orienter la justice en qualité de Cour de cassation.

Article 77

Les affaires civiles, criminelles et le contentieux administratif sont du ressort des tribunaux permanents. L'organisation, la juridiction et la compétence de ces tribunaux sont déterminées par la loi.

Article 78

Le pouvoir judiciaire est indépendant et il n'obéit qu'à la loi. La justice est rendue au nom de la République Démocratique Géorgienne.

Article 79

Les verdicts, prononcés par les tribunaux ne peuvent en aucun cas être annulés, modifiés ou suspendus, par un organe, législatif, ou administratif.

Article 80

Les audiences des tribunaux sont publiques dans certains cas, si l'intérêt de la morale ou celui de la sécurité publique l'exige, le tribunal peut prononcer le huis clos.

Article 81

Toutes affaires graves ressortissant de la juridiction pénale, de même que les affaires politiques et les délits de presse, sont soumises à l'institution du Jury.

Article 82

Les juges sont élus pour un terme déterminé. Les règles de ces élections, de même que les conditions auxquelles les juges doivent satisfaire, sont définies par la loi.

Article 83

Sauf décision du tribunal, les juges ne peuvent être l'objet d'aucune mutation contraire à leur désir. Ils ne peuvent être révoqués temporairement qu'au cas où ils sont traduits en justice ou que leur affaire est en cours d'instruction. Leur révocation définitive ne peut intervenir que sur arrêt du tribunal.

CHAPITRE VII **Finances de l'Etat**

Article 84

Nul impôt ne peut être institué ni levé, s'il n'a été préalablement consenti par le Parlement.
Remarque : Le droit des organes du Self Government local de lever des taxes est déterminé par une loi spéciale.

Article 85

Nul ne peut être exempté de l'impôt de l'État, sinon en vertu de la loi.

Article 86

Aucune somme pour paiement de retraite, récompense, ou dépense quelconque, ne peut être prélevée du Trésor de l'État que conformément à la loi.

Article 87

Aucun emprunt d'État, ni aucune autre obligation financière ne peuvent être contractés sans l'autorisation du Parlement.

Article 88

Tous les revenus et toutes les dépenses de l'État doivent figurer dans le budget. Le budget doit être présenté chaque année à l'approbation du Parlement.

Article 89

Si le Parlement ne parvient pas à voter le budget pour le commencement de l'année budgétaire, le Gouvernement peut être autorisé par lui, jusqu'à l'approbation du nouveau budget, à couvrir les dépenses de l'État sur la base du budget de l'année précédente.

Article 90

Aucun transfert de dépenses d'un chapitre du budget dans un autre ne peut être effectué sans l'autorisation du Parlement.

CHAPITRE VIII **Contrôle d'État**

Article 91

Le Contrôle d'État s'exerce sur:

- a) l'exécution rigoureuse du budget de l'État;
- b) tous revenus et toutes dépenses de l'État;
- c) les comptes et bilans du gouvernement et des différents départements ministériels;
- d) les finances des organes du Self-Government local.

Article 92

Le Contrôleur d'État est élu par le Parlement. Il n'est pas membre du Cabinet, mais possède tous les droits d'un ministre et n'est responsable que devant le Parlement. Il rend compte de son mandat au Parlement chaque année.

Article 93

L'organisation du contrôle et les régies de son application sont déterminées par la loi.

CHAPITRE IX **Défense nationale**

Article 94

Tout citoyen de la République est astreint au service militaire personnel suivant la loi.

Article 95

Le but de l'organisation militaire est d'assurer la défense de la République et de son territoire.

Article 96

La durée du service militaire et l'organisation des forces armées sont déterminées par la loi.

Article 97

L'effectif du contingent des recrues est fixé chaque année par le Parlement.

CHAPITRE X
Self-Government

Article 98

Les institutions de Self Government étant en même temps des organes d'administration locale, sont chargées de la direction des affaires économiques et culturelles dans les limites de leur territoire.

Article 99

L'organisation du Self Government, les droits et devoirs de ses institutions, ainsi que le mode de leur administration, sont déterminés par la loi.

Article 100

Les institutions de Self Government ont le droit de faire des règlements d'administration publique conformément à la loi.

Article 101

Le Self Government est élu au suffrage universel direct égal, secret et proportionnel.

Article 102

Les règlements ou arrêtés du Self Government ne peuvent être annulés que par la voie judiciaire.

Article 103

Les organes centraux du Gouvernement ont le droit de suspendre les règlements et les décisions du Self Government autant qu'ils se trouvent en contradiction avec la loi, mais l'affaire doit être immédiatement portée devant le pouvoir judiciaire.

Le mode et les conditions de la suspension
sont déterminés par la loi.

Article 104

Le Self Government relève des organes centraux du Gouvernement pour la direction des affaires d'administration générale.

Article 105

Les cas où les arrêtés du Self Government doivent être approuvés par le pouvoir central sont déterminés par la loi.

Article 106

Les institutions de Self Government ont leur propre budget conformément à une loi spéciale.

CHAPITRE XI

Administrations autonomes

Article 107

L'ABKHASIE (région de Soukhoumi), la GÉORGIE MUSULMANE, (région de Batoum), et le ZAKATALA (district de Zakatala), qui sont parties intégrantes de la République Géorgienne, jouissent de l'autonomie dans l'administration de leurs affaires locales.

Article 108

Le statut concernant l'autonomie des régions mentionnées dans l'article précédent fera l'objet d'une loi.

CHAPITRE XII

Instruction publique et écoles

Article 109

Les arts, les sciences et leur enseignement sont libres; le devoir de l'État est de les protéger et de contribuer à leur développement.

Article 110

L'instruction primaire est générale, gratuite et obligatoire.
Le système scolaire est un tout organique où l'enseignement primaire sert de base à l'enseignement secondaire et à l'enseignement supérieur. L'enseignement est laïque à tous les degrés.

Article 111

L'État doit avoir en vue d'assurer aux enfants indigents la gratuité des écoles primaires, de la

nourriture, des vêtements et du matériel scolaire.
Le Gouvernement et les organes du Self Government prélèvent annuellement, sur leurs ressources, une certaine somme destinée à faire face à ces dépenses.

Article 112

Les écoles privées sont soumises à la loi scolaire générale.

CHAPITRE XIII

Droits sociaux et économiques

Article 113

La République veille à ce que tous ses citoyens aient une existence digne.

Article 114

L'expropriation forcée ou la restriction de l'initiative privée ne peut intervenir qu'en vertu d'une loi spéciale qui en détermine le mode et seulement pour les besoins de l'État, pour cause d'utilité publique. Les propriétaires des biens expropriés seront indemnisés, sauf dispositions contraires de la loi.

Article 115

La République a sa propre organisation commerciale et industrielle. Son but principal est de développer cette organisation et de créer un seul système complet d'économie sociale.

La République aide les organes du Self-Government dans le développement et le renforcement d'organismes économiques analogues.

La République a le droit de socialiser par voie législative les entreprises commerciales, industrielles et agricoles qui s'y prêtent.

Article 116

L'Etat veille tout particulièrement à la défense contre l'exploitation privée du travail des petits producteurs, du cultivateur, de l'artisan et de l'industriel à domicile.
La République consacre également une attention spéciale à la prospérité de l'agriculture.
Le propriétaire de terres a l'obligation, envers la Société, de cultiver sa terre et d'en assurer le meilleur rendement.

Article 117

L'existence de l'Etat est basée sur le travail et il est du devoir particulier de la République de le protéger.

Article 118

Les lois de la République confient aux organes du Self Government le soin de créer des Bourses du travail, des bureaux de placement et d'autres institutions analogues, qui dresseront des statistiques des chômeurs et serviront à ces derniers d'intermédiaires pour obtenir du travail. Les représentants des syndicats ouvriers entreront, pour moitié au moins, dans la composition de la direction centrale de ces institutions.

Article 119

Aux citoyens en chômage, assistance est prêtée par voie d'assurance ou en leur procurant du travail.

Article 120

Tout citoyen ayant perdu la capacité de travailler par suite de vieillesse, de maladie ou d'autres causes, n'ayant droit de par la loi ou la coutume à aucun secours de ses héritiers, de son curateur, ou d'un établissement privé ou public et ne possédant pas de moyens d'existence, a droit à l'assistance de l'État sous forme d'assurance ou autrement. Cette assistance est également prêtée par l'État dans le cas où les héritiers ou le curateur ne sont pas en mesure de soutenir l'invalidé.

Article 121

Tout ouvrier salarié ayant perdu entièrement la capacité ou partielle de travailler, par suite de vieillesse, de mutilation ou d'autres causes, recevra, par voie d'assurance, une assistance proportionnée à son salaire. Le capital de l'assurance sera constitué au moyen d'un impôt prélevé sur l'employeur.

Article 122

En dehors de l'impôt prévu à l'article précédent, il sera prélevé, pour le même objet, une certaine, partie des recettes annuelles de la République.

Article 123

La durée normale du travail des salariés ne doit pas dépasser 48 heures par semaine; l'ouvrier devra également bénéficier d'un repos ininterrompu de 42 heures par semaine; les exceptions à la durée normale du travail sont déterminées par la loi. La fixation de la durée normale du travail, pour les ouvriers agricoles et pour les travaux de saison, nécessitant des conditions spéciales de travail, est déterminée par la loi.

Article 124

Le travail dans les entreprises de mineurs au dessous de 16 ans, est interdit; la durée du travail pour les mineurs de 16 à 18 ans est fixée à 6 heures par jour; le travail de nuit des mineurs au dessous de 18 ans et des femmes est interdit.

Article 125

Il appartient à la République de fixer le montant minimum du salaire et d'établir les conditions normales du travail. Il est créé une inspection du travail et un contrôle sanitaire, indépendants des employeurs.

Article 126

La protection du travail des femmes fera l'objet d'une loi spéciale. Le travail des femmes est interdit dans les entreprises nuisibles à la maternité; pendant la durée des couches, l'ouvrière est dispensée de son travail, pendant au moins deux mois, sans suspension de salaire. Il est du devoir de l'employeur de permettre aux ouvrières mères de donner à leurs nourrissons les soins qu'ils exigent.

Article 127

Toute infraction aux lois assurant la protection du travail est passible du Code pénal.

Article 128

Il incombe au Gouvernement de la République et aux organes du Self Government d'assurer la protection des mères et des enfants.

CHAPITRE XIV

Droits des minorités ethniques

Article 129

Il est interdit d'apporter aucune entrave au libre développement social, économique et culturel des minorités ethniques de la Géorgie, notamment à l'enseignement dans leur langue maternelle et à la gestion intérieure des affaires qui concernent leur culture propre. Le droit d'écrire, d'imprimer et de parler sa langue maternelle appartient à tous.

Article 130

Les minorités ethniques locales, formées en unités administratives, jouissent du droit de se grouper et de se constituer en union de nationalité pour l'organisation et la direction de leurs affaires culturelles, dans les limites de la Constitution et de la loi. Les minorités ethniques qui ne forment pas des unités administratives peuvent se constituer, indépendamment de tout autre cadre, en une union ethnique jouissant des droits et de la compétence mentionnés dans cet article. On ressort à une union de nationalité à raison de la langue que l'on parle. Il est fait face aux besoins culturels des minorités ethniques à l'aide de sommes prélevées sur le budget de l'État et des organes du Self-government, en proportion du nombre des intéressés.

Article 131

Nul ne peut voir restreints ses droits civils et politiques, du fait de sa participation à une union ethnique.

Article 132

Toute union ethnique peut porter devant la Justice tout recours ayant trait à la violation des droits conférés aux minorités par la Constitution et la loi.

Article 133

Tout citoyen de la République Géorgienne jouit de droits égaux en ce qui concerne l'admission au service civil ou militaire de l'État, ainsi qu'au service des villes et des communes.

Article 134

Dans les localités de population mixte, les organes du Self Government sont tenus, avec les fonds dont ils disposent pour l'instruction publique, de créer un nombre suffisant d'écoles et d'établissements d'instruction et de culture générale, proportionnellement à la composition ethnique de la population.

Article 135

L'enseignement est donné, dans toute école appartenant à une minorité ethnique, dans la langue parlée par les élèves de cette école.

Article 136

Dans une circonscription soumise à un organe de Self Government, où la proportion d'une minorité ethnique quelconque dépasse 20 % de l'ensemble des citoyens, sont employées concurremment

dans l'administration des affaires communales et de l'État, si cette minorité l'exige, la langue officielle et la langue de ladite minorité.

Article 137

Tout député d'origine non géorgienne, ne connaissant pas suffisamment la langue officielle, peut s'exprimer au Parlement dans sa langue maternelle, à condition de remettre au préalable, au bureau du Parlement, la traduction exacte de son discours. L'application de cet article sera réglée par la loi.

CHAPITRE XV Fonctionnaires de l'État

Article 138

Tout citoyen géorgien a accès à toutes les fonctions, s'il satisfait aux exigences de la loi.

Article 139

Le fonctionnaire peut être relevé de ses fonctions ou encourir une peine disciplinaire, sur l'ordre de l'institution, ou du chef dont il relève. Les règles de sa révocation définitive seront fixées par la loi.

Article 140

Tout fonctionnaire a droit à la retraite. Les conditions auxquelles le fonctionnaire et sa famille jouiront du bénéfice de la retraite seront déterminées par la loi.

Article 141

Tout fonctionnaire est responsable en justice, conformément aux principes du droit commun.

Tout citoyen a le droit de citer devant les tribunaux tout fonctionnaire coupable.

Tout citoyen est en droit de réclamer à l'État le remboursement des dommages causés par un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions.

La procédure et les conditions du dédommagement sont fixées par la loi.

CHAPITRE XVI Rapports de l'État et de l'Église

Article 142

L'État et l'Église sont séparés et indépendants l'un l'autre.

Article 143

Aucune confession ne jouit d'une situation privilégiée.

Article 144

Il est interdit d'effectuer aucun prélèvement sur les ressources de l'État ou des organes du Self Government pour des besoins d'ordre religieux.

CHAPITRE XVII
Révision de la Constitution

Article 145

La révision totale ou partielle de la Constitution peut être demandée:

- a) Par la moitié au moins des membres du Parlement;
- b) Par un groupe de 50.000 électeurs.

Article 146

Une proposition de révision totale ou partielle de la Constitution ne peut figurer à l'ordre du jour du Parlement que six mois après le dépôt de cette proposition.

Article 147

Un projet de révision totale ou partielle de la Constitution ne peut être adopté qu'à la majorité des deux tiers des membres du Parlement. Ce projet n'entre en vigueur qu'après son approbation par le peuple.

Article 148

Le changement de la forme du gouvernement de la République Démocratique Géorgienne ne peut être l'objet d'aucune proposition de révision de la Constitution.

Article 149

Jusqu'à la réunion du premier Parlement, l'Assemblée Constituante en tiendra lieu.



This Constitution adopted by the Georgian legislators in 1921 can unquestionably be considered as one of the most advanced and perfect supreme legislative acts oriented towards human rights in the world for its time i.e. the beginning of the 20th century.

La Constitution adoptée par les législateurs géorgiens en 1921 peut incontestablement être considérée comme un des actes législatifs les plus progressifs et parfaits du monde pour le début du XX siècle, orienté vers la protection des droits de l'homme.

George Papuashvili
The President of the
Constitutional Court of Georgia
2011

Georges Papouachvili
Président de la Cour
Constitutionnelle de Géorgie
2011